Pengantar:
Leonid Polishchuk, Ph.D

Dari Representasi Simbolik *Menuju Representasi Substantif*

Potret Representasi Konstituensi dan Komunikasi Politik Anggota Dewan Perwakilan Daerah

Abdur Rozaki – Sunaji Zamroni
Titok Hariyanto – M. Zainal Anwar

Abdur Rozaki – Sunaji Zamroni
Titok Hariyanto – M. Zainal Anwar

Dari Representasi Simbolik *Menuju Representasi Substantif:*

Potret Representasi Konstituensi dan Komunikasi Politik Anggota Dewan Perwakilan Daerah

Kata Pengantar :
Leonid Polishchuk, Ph.D

Institute for Research and Empowerment
2014

MENUJU REPRESENTASI SUBSTANTIF:
Potret Representasi Konstituensi dan Komunikasi Politik Anggota Dewan Perwakilan Daerah

Pertama kali diterbitkan dalam bahasa Indonesia
oleh **Penerbit IRE**, Maret 2014 dengan dukungan ProRep-Chemonic.

Institute for Research and Empowerment (IRE)
Jl. Palagan Tentara Pelajar Km 9,5
Dusun Tegalrejo Rt.01/Rw.09 Desa Sariharjo
Kec. Ngaglik Kabupaten Sleman Yogyakarta 55581.
Phone: 0274-867686.
Email: office@ireyogya.org website: www.ireyogya.org

Penulis: **Abdur Rozaki, Sunaji Zamroni**
Titok Hariyanto, M. Zainal Anwar
Editor : **Fatih Gama Abisono**
Pengolah data survei : **Machmud NA dan Frida Sandhe**

Desain Sampul/Layout : Hendra

15x23 cm, xxxii + 148 hlm

ISBN: 978-979-9818-19-5

Prawacana: Mempromosikan Representasi Substantif

Secara prinsip, kamar DPD RI semacam "revisi" terhadap keberadaan institusi Utusan Daerah (UD) maupun Utusan Golongan (UG) yang kita kenal pada orde baru. Pada rejim otoritarian yang menerapkan pendekatan sentralistik dalam mengelola pemerintahan, keberadaan UD maupun UG seolah seperti pelengkap saja dalam sistem demokrasi perwakilan yang dikembangkan rejim Orde Baru dimana wakil UD dan UG tersebut diangkat oleh Presiden untuk menjadi wakil rakyat dari daerah dan golongan.

Di era reformasi, keberadaan UD dan UG serta model pemilihannya dikaji ulang. Berdasarkan perubahan ketiga UUD 1945 pada Agustus 2001, lembaga Majelis Perwakilan Rakyat (MPR) RI membentuk lembaga representasi baru bernama Dewan Perwakilan Daerah (DPD) RI. Sejak 2004, demokrasi representasi di Indonesia tidak lagi "dikuasai" oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) tetapi ada institusi representasi lain yakni DPD RI. Ya, Pemilu 2004 tidak hanya ditandai oleh pemilihan langsung terhadap Presiden dan Wakil Presiden tetapi juga untuk pertama kalinya masyarakat Indonesia yang memiliki hak pilih bisa memilih wakil rakyat untuk mengisi kamar DPD RI.

Sayangnya, hingga 10 tahun berselang, kiprah DPD baik secara kelembagaan maupun individu tidak banyak terdengar. Lahir dari rahim rejim pasca otoritarian, DPD hadir sebagai lembaga yang diharapkan mampu mewadahi usulan atau aspirasi masyarakat di daerah. Pun bagi orang yang anti partai politik, entah karena kasus korupsi yang dilakukan kadernya atau musabab yang lain, DPD sebetulnya bisa menjadi alternatif saluran aspirasi.

Keberadaan DPD sebetulnya juga diharapkan mampu menyerap dan menemukenali masalah-masalah yang ada di daerah untuk diperjuangkan di level Pusat. Wilayah Indonesia yang sangat luas dengan tipologi daerah yang beragam mulai daerah pesisir, pegunungan dan perbukitan, pedalaman, pedesaan dan perkotaan, membuat kehadiran DPD sangat penting. Selain juga tentunya diharapkan DPD mampu menjadi suara penyeimbang bagi keberadaan DPR yang notabene berasal dari kalangan partai politik. Dengan begitu, diharapkan masyarakat mampu menjadikan DPD sebagai saluran alternatif dalam menyuarakan kepentingan publik di daerah.

Sayangnya, berdasarkan survei sebagaimana tertuang pada buku ini, masyarakat tidak banyak mengenal apalagi mengetahui fungsi, tugas dan wewenang DPD RI. Kondisi demikian tentu sungguh merisaukan. Dalam rentang waktu tersebut, DPD belum hadir sebagaimana yang diharapkan. Alih-alih mengetahui fungsinya, dikenal saja tidak. Jikalau sudah diketahui fungsinya saja belum tentu bisa bekerja dengan baik, apalagi tidak diketahui tugas pokok dan fungsinya.

Buku "Dari Representasi Simbolik Menuju Representasi Substantif"

Buku ini hadir pada saat yang tepat manakala publik merasa telah terjadi krisis representasi. Bagaimana tidak? Sebagai pemilik mandat atau kuasa representasi, banyak wakil rakyat diberi mandat untuk mewaklii justru menyalahgunakan mandat tersebut. Buktinya, banyak kasus korupsi maupun penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*) yang dilakukan para wakil rakyat. Buku ini sekaligus mengingatkan agar masyarakat juga tidak terjebak pada simbol-simbol representasi yang seringkali digunakan pada kandidat wakil rakyat menjelang Pemilu. Kami berupaya mewacanakan pentingnya representasi substantif dimana rakyat memilih wakilnya berdasarkan kesamaan ideologi

maupun program yang diusung bakal wakil rakyat.

Buku ini merupakan saripati dari sebuah riset yang dilakukan para peneliti IRE pada medio 2013 silam. Selama sekitar satu tahun tersebut, para peneliti IRE yang juga penulis buku ini terlibat dalam berbagai kegiatan riset mulai melakukan kajian pustaka, penyusunan instrumen wawancara, melakukan wawancara mendalam maupun *focus group discussion* (FGD) ke berbagai pihak mulai pimpinan DPD RI, sekretariat jenderal DPD RI, hingga Anggota DPD RI baik yang berasal dari DIY dan Kalimantan Timur. Selain itu, kami juga mendapat kesempatan untuk bertukar pikiran tentang peran DPD dengan anggota DPD asal Nusa Tenggara Timur yakni Sarah Lerry Mboik yang sekaligus memberi inspirasi kami tentang bagaimana seharusnya anggota DPD mengembangkan jaringan.

Kami juga memperdalam pengetahuan tentang praktik representasi konstituensi dan komunikasi politik yang dilakukan anggota DPD dengan melakukan wawancara mendalam ke berbagai aktivis NGO/Ormas/CBO, akademisi hingga mantan caleg DPD pada Pemilu 2009 di DIY dan Kaltim. Hal ini penting kami lakukan untuk memperoleh gambaran yang lebih luas sekaligus sebagai upaya konfirmasi atas data maupun temuan yang kami peroleh dari pihak DPD RI.

Pasca wawancara mendalam maupun FGD tersebut, kami mulai menyusun proposal survei termasuk didalamnya adalah instrumen kuesioner. Survei opini publik ini kami lakukan untuk menjadi tambahan data yang kami peroleh dari pendekatan kualitatif yang kami tempuh melalaui wawancara mendalam dan FGD. Survei yang bertajuk "Pelaksanaan Hubungan Anggota Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dengan Para Konstituennya," ini dilakukan di DIY dan Kaltim pada periode Juni-Agustus 2013.

Perpaduan antara pendekatan kualitatif dan kuantitatif ini kami sebut dengan metode campuran atau *mixed method*. Dengan model tersebut, tentu kami berharap mendapatkan temuan yang mendalam dan valid sehingga bisa mengajukan rekomendasi yang bermanfaat untuk penguatan DPD ke depan. Penguatan ini tentu saja tidak hanya berguna bagi kelembagaan DPD tetapi secara luas bagi keseimbangan di Parlemen dan sekaligus mengingkatkan kualitas demokrasi representasi di Indonesia.

Ucapan Terima Kasih

Melalui dukungan berbagai pihak, khususnya mbak Siti Budi Wardhani atau mbak Dhani dan bung Ridaya Laode Ngkowe, keduanya dari ProRep-Chemonic, para peneliti IRE melakukan riset lapangan dan juga survei di dua lokasi riset yakni Daerah Istimewa Yogyakarta dan Provinsi Kalimantan Timur. Dukungan ini tidak hanya bersifat logistik tetapi juga menghubungkan kami dengan Leonid Polishchuk, Ph.D, peneliti dari Urban Institute, lembaga *think tank* yang bermarkas di Amerika Serikat. Pak Leonid, begitu kami biasa menyapa, selalu menekankan pentingnya perspektif kelembagaan dan budaya kewargaan (*civic culture*) dalam memahami perkembangan DPD dan hubungannya dengan konstituen.

Kami juga menyampaikan rasa hormat dan rasa salut atas kesediaan berbagai pihak mulai dari pimpinan DPD RI, sekretariat jenderal DPD RI baik pada masa ibu Siti Nurbaya maupun bapak Sudarsono Hardjosoekarto berikut stafnya yang membantu menyediakan data sekunder terkait dokumen-dokumen yang berkaitan dengan regulasi maupun kinerja DPD RI serta para anggota DPD RI yang telah bersedia meluangkan waktu untuk kami wawancarai. Begitu juga dengan teman-teman aktivis maupun akademisi di DIY dan Kaltim yang bersedia kami ajak diskusi tentang DPD di sela-sela kesibukan.

Buku ini juga hadir berkat kontribusi berbagai mentor kami di lembaga Institute for Research and Empowerment (IRE) misalnya pak Bambang Hudayana, mas Arie Sujito serta gung Ari Dwipayana. Mereka telah berperan signifikan dalam mereview naskah awal laporan riset kami yang menjadi bahan utama dalam penyusunan buku ini. Kami juga berterima kasih pada mas Dodi Ambardi (LSI) yang menemani diskusi kami dalam menyusun instrumen survei hingga kuesioner. Perspektif dan pengalaman mereka telah memperkaya kami dalam memahami, meneliti dan menulis tentang demokrasi representasi di Indonesia.

Kontribusi yang tidak kalah penting juga diberikan oleh mbak Maryam "vivien" Fithriati yang terlibat dalam kegiatan wawancara di DIY dan menulis perspektif komunikasi politik dalam laporan riset yang juga kami hadirkan dalam buku ini. Karena ada agenda studi ke negeri Kangguru-Australia, mbak Vivien, demikian kami akrab menyapa, tidak bisa terlibat secara lebih jauh lagi. Kami tentu berterima kasih atas kontribusi dan dedikasinya. Demikian juga kepada mas Asman Aziz yang

membantu kami dalam melakukan riset di Kaltim. Luasnya jaringan mas Asman membuat kami bisa leluasa menemui banyak aktivis hingga birokrat maupun melakukan wawancara kepada anggota DPD asal Kaltim.

Dalam kegiatan survei, secara khusus kami sampaikan terima kasih sedalam-dalamnya kepada para enumerator baik di DIY maupun di Kaltim yang tidak dapat kami sebut satu persatu yang telah bekerja keras untuk menemui warga terpilih. Metode tatap muka dalam kegiatan survei telah mengharuskan para enumerator, terutama di Kaltim, untuk menempuh semua moda transportasi dari laut, udara hingga darat terutama untuk menemui responden di wilayah perbatasan yakni Nunukan. Kami juga berterima kasih kepada semua responden yang bersedia meluangkan waktu untuk menjawab pertanyaan survei. Secara khusus, kami juga berterima kasih kepada Frida Sandhe dan Machmud NA. Keduanya telah bekerja keras, bekerja cerdas dan bekerja tuntas dalam mengawal proses survei mulai dari supervisi kepada enumerator hingga pengolahan data sehingga kegiatan survei bisa berjalan tepat waktu dan datanya bisa pembaca nikmati dalam buku ini.

Tidak ketinggalan tentu para pengurus dan peneliti IRE yang sehari-hari menjadi teman diskusi kami baik di dunia maya maupun secara fisik. Mereka adalah mas Krisdyatmiko, mas Fadjar Sudarwo, mas Sugeng Yulianto, mas Sukasmanto, mbak Dina Mariana, mas Ashari Cahyo Edi dan mas Bornie Kurniawan. Tidak lupa kami ucapkan terima kasih juga kepada Mbak Ema Yulianti yang setia mengkliping berita-berita tentang DPD baik di Yogya maupun Kaltim. Dengan caranya masing-masing, mereka telah memperkaya pengetahuan kami tentang isu-isu yang terkait dengan demokrasi representasi maupun secara khusus tentang DPD. Tidak ketinggalan pula, para teman sejawat di bagian administrasi-keuangan yang selalu siap mendukung segala kebutuhan logistik. Mereka adalah mas Ipang, mbak Riana, mbak Rika, mbak Hesti, mbak Eka, mas Triyanto dan mas Triyuwono.

Secara khusus, kami berterima kasih kepada mas Fatih Gama Abisono yang akrab kami panggil mas Sonny telah bersedia meluangkan waktu untuk menjadi editor dan menambal bagian-bagian yang dianggap "berlobang" sehingga pembaca bisa menikmati narasi buku dengan renyah dan nyaman.

Sebagai sebuah hasil riset, tidak diragukan lagi bahwa beragam

temuan dalam buku ini sangat bermanfaat tidak hanya bagi para pengambil kebijakan tetapi juga bagi masyarakat luas. Di tengah runyamnya kondisi demokrasi representasi di Indonesia, buku ini diharapkan bisa mengajak publik untuk mengkaji ulang pentingnya representasi substantif untuk meningkatkan kehidupan demokrasi representasi di Indonesia. Selamat membaca!

Yogyakarta, Maret 2014

Abdur Rozaki, Titok Hariyanto,
Sunaji Zamroni dan M.Zainal Anwar

Pengantar Direktur Eksekutif IRE

Sebagai organisasi masyarakat sipil yang telah dua dekade menjadi bagian gerakan sosial, IRE terus berbenah untuk semakin memperkuat konsolidasi internal agar menghasilkan produk pengetahuan sebagai basis pengorganisasian masyarakat dan mempengaruhi kebijakan. Dalam Renstra 2013-2017, IRE telah mendeklarasikan diri sebagai lembaga *think tank*. James McGann (2007) menyatakan bahwa peran lembaga *think tank* adalah mensinergikan aspek mutu akademis (*academic*) terutama dalam produksi pengetahuan, pemberian nasihat (*advise*) dan advokasi (*advocacy*) secara tepat (*Strategic Plan* IRE 2013-2017).

Untuk mewujudkan cita-cita tersebut, IRE terus-menerus berupaya meningkatkan kualitas produksi pengetahuan, memperkuat dan memperdalam jaringan, untuk mendorong reformasi kebijakan untuk mencapai kesejahteraan warga negara. Oleh sebab itu, lembaga *advocacy think tank* merupakan bentuk yang dipilih IRE, merupakan lembaga pengetahuan independen yang secara aktif-agresif memanfaatkan penelitian dan pengetahuanya untuk mempengaruhi kebijakan. Lembaga *advocacy*

think tank bukan seperti *service provider* yang mempunyai hubungan kontraktual dengan pemerintah untuk menjalankan penelitian sesuai dengan pesanan pemerintah, bukan pula *academic think tank* seperti lembaga universitas yang menghasilkan penelitian akademik tapi banyak berhenti di laporan/publikasi. Hartwig Pautz (2012) menyatakan bahwa lembaga *advocacy think tank* menyajikan sintesis dari hasil penelitian dan produk pengetahuan lainnya yang menjembatani antara ilmu dan politik, pakar dan politisi, nasihat kebijakan dan hasil kebijakan (*Strategic Plan* IRE 2013-2017).

Sebagai lembaga *advocacy think tank*, IRE mengembangkan tiga klaster yang menjadi wadah perumusan program untuk memproduksi pengetahuan dan advokasi, yaitu: *deepening democracy, governance dan policy reform,* dan *community development and empowerment.* Produksi pengetahuan ditempuh melalui penelitian, penulisan naskah akademik, *policy paper, policy brief,* buku, dan lain-lain. Secara metodologis, penelitian yang dilakukan IRE dikerangkai dalam penelitian advokasi, menggunakan cara, prosedur, teknik penelitian sebagaimana umumnya. Perbedaannya terletak pada pemanfaatan hasil penelitian yang tidak sebatas pada laporan, tetapi diolah lebih lanjut untuk pengembangan kapasitas masyarakat dan mempengaruhi kebijakan strategis.

Buku ini merupakan salah satu wujud nyata riset advokasi yang dilakukan IRE, khususnya dalam bingkai klaster *deepening democracy* (DD). Giddens (2002) menyatakan bahwa DD dibutuhkan bagi negara demokratis yang dalam praktiknya menjauhi substansi dari demokrasi itu sendiri, sehingga perlu dilakukan demokratisasi atas demokrasi (*democratizing democracy*). Bagi Indonesia yang menyatakan diri sebagai negara demokratis, DD sangat dibutuhkan ketika demokrasi hanya sebatas nampak dipermukaan dalam wujud simbol-simbol institusi demokrasi, atau sering disebut pula dengan demokrasi prosedural. Di sisi warga negara, DD dibutuhkan untuk mendorong keterlibatan mereka dalam proses penyelenggaraan negara, bertanggung jawab menjadi warga aktif (*active citizen*). Melalui interaksi aktif (*engagement*) antar aktor, transformasi menuju demokrasi substantif menjadi keniscayaan. Masyarakat sipil yang dinamis melahirkan penghormatan warga pada negara, sehingga pada akhirnya negara pun mampu untuk memerintah dan meminta kepatuhan sukarela dari warganya (Diamond, 2003).

Dari sekian banyak institusi demokrasi, upaya pendalaman demokrasi yang dipilih IRE pada kesempatan ini diarahkan pada Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Tema ini dipandang penting karena lembaga yang dibentuk berdasar amandemen ketiga UUD 1945 pada tahun 2002, dalam praktiknya ada wujudnya tapi tidak jelas peran dan fungsinya. DPD sebagai kamar kedua dalam lembaga perwakilan setelah DPR, selain diharapkan menciptakan adanya keseimbangan kekuasaan dalam sistem perwakilan dengan melibatkan daerah, juga dimaksudkan untuk menyuarakan kepentingan daerah di tingkat pusat. Jika anggota DPR berasal dari Parpol, maka anggota DPD bisa berasal dari kalangan atau lapisan mana saja di daerah. Jika anggota DPR sangat terikat dengan ketentuan-ketentuan Parpol sehingga lebih banyak menyuarakan aspirasi Parpol dan konstituennya, maka DPD diharapkan lebih banyak menyuarakan aspirasi daerah. Tetapi, pada kenyataannya DPD masih jauh dari harapan itu.

Keterbatasan peran dan fungsi DPD dimulai dari konstitusi yang tidak memberi kewenangan pada DPD untuk membentuk undang-undang. Akibatnya, DPD hanya punya hak menyampaikan pendapat, posisinya sebagai kamar kedua dalam praktiknya menjadi DPD dinomorduakan. Tetapi, akhirnya DPD memperoleh posisi strategis dan kekuatan sebagai lembaga representasi melalui keputusan MK Nomor 92/PUU-X/2012, yang menempatkan DPD di posisi yang sejajar dengan Presiden dan DPR dalam program legislasi nasional. IRE menilai keputusan MK ini merupakan momen untuk melakukan pendalaman fungsi dan peran DPD, mengumpulkan data melalui penelitian, mengolahnya menjadi *policy paper*, dan kemudian melakukan dialog dengan DPD dan masyarakat yang diwakili oleh DPD, dengan tujuan akhir untuk memberi kontribusi pada perwujudan representasi substantif.

Dalam melakukan kerja-kerja produksi pengetahuan dan advokasi kebijakan, IRE senantiasa mengedepankan prinsip kemandirian, keterbukaan dan kemitraan kritis. Mandiri dalam arti IRE menggunakan perspektif akademis yang diyakini mampu mendukung hasil yang obyektif, namun selalu terbuka untuk input dari pihak manapun. IRE juga selalu mengembangkan jaringan untuk memperluas dan memperkuat mitra yang mampu memperkaya perspektif produk pengetahuan. Upaya

IRE dalam mempengaruhi kebijakan pun ditempuh dengan strategi kemitraan, dalam arti lebih mengedepankan dialog daripada cara-cara yang konfrontatif. Tentu saja, dialog tersebut dibangun dalam bingkai kemitraan kritis di mana masing-masing pihak terbuka untuk saling mengkritisi, guna menghasilkan kebijakan yang mampu menjadi wadah bagi perwujudan kesejahteraan warga.

Pembelajaran yang diperoleh IRE dalam implementasi program selalu didesiminasikan kepada publik melalui berbagai bentuk media publikasi. Buku ini merupakan salah satunya, disusun dari program kerjasama dengan ProRep-Chemonic yang bertema: *Deepening Democracy in Indonesia: Promoting Substantive Representative as A model Regional Representatives Council (DPD) – Constituent Relation.* IRE mengucapkan termakasih atas dukungan ProRep-Chemonic sehingga dapat merealisir program, dan lebih dari itu menjadi aktor aktif dalam *deepening democracy*/pendalaman demokrasi di Indonesia. Ucapan terimakasih juga IRE tujukan pada semua pihak yang mendukung pelaksanaan program: *pertama*, segenap unsur Pimpinan dan Sekretariat Jenderal DPD RI yang sangat terbuka untuk bermitra, sejak fase penelitian sampai dengan dialog-dialog kebijakan. *Kedua*, anggota DPD, staf ahli anggota DPD, pimpinan dan anggota DPRD, pemerintah daerah, organisasi masyarakat sipil, masyarakat serta semua informan dan responden di wilayah penelitian, di DIY dan Kalimantan Timur. *Ketiga*, mitra dan jaringan IRE yang telah memberi masukan dan kritik terhadap program ini, sekaligus menjadi mitra koalisi sebagai penguat daya dorong dalam melakukan advokasi kebijakan. IRE berharap kemitraan dengan berbagai pihak tersebut semakin menguat dan semakin luas di masa yang akan datang untuk membentuk gerakan bersama bagi Indonesia yang mampu mewujudkan demokrasi substantif.

Yogyakarta, Maret 2014
Direktur Eksekutif IRE

Krisdyatmiko

Kata Sambutan
Direktur Program Representasi

Gagasan mengenai perwakilan daerah di parlemen bukanlah suatu hal yang baru dalam sejarah negara Republik Indonesia. Sejak awal perumusan konsep dasar negara, Mohammad Yamin telah menyampaikan gagasan mengenai perlunya perwakilan daerah yang kemudian diamanahkan oleh pasal 2 UUD 1945 yang menyatakan bahwa "Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota DPR ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang."

Seiring dengan bergulirnya reformasi politik dan ketatanegaraan, maka struktur pemerintahan dan parlemen pun juga turut berubah. Kini, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) terdiri ata Dewan Perwakilan Rakyat yang merupakan wakil dari partai politik dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang wakil langsung dari warga provinsi. Kehadiran DPD menjadi sangat penting di saat Indonesia menerapkan desentralisasi pemerintahan, sehingga suara di daerah bisa terwakili di parlemen. DPD juga diharapkan menjadi penyeimbang DPR, menjalankan fungsi check and balances dari fungsi legislatif DPR.

Terlepas dari harapan yang diamanahkan pada lembaga ini, pada kenyataannya, masyarakat yang seharusnya diwakili oleh DPD justru belum banyak mengetahui fungsi dari lembaga ini. Sebagai akibatnya, seperti yang akan ditunjukkan kawan-kawan peneliti IRE dalam buku ini, masyarakat cenderung memilih anggota DPD berdasarkan hubungan kekerabatan atau simbol-simbol tertentu dan kurang memperhatikan program kerjanya. Di sisi lain, anggota DPD juga belum dapat optimal memperjuangkan isu-isu daerah perwakilannya.

Kami di Program Representasi sangat mengapresiasi energi dan kerja keras kawan-kawan IRE dalam mengedepankan isu representasi Dewan Perwakilan Daerah. Semangat memajukan pendidikan politik untuk masyarakat dan memperbaiki kualitas harus menjadi inspirasi bagi kita semua. Semoga buku ini menjadi salah satu kendaraan yang bisa mewujudkan idealisme politik kita semua.

Jakarta, Maret 2014

John K. Johnson Ph.D.

Pengantar
oleh Leonid Polishchuk, Ph.D

Indonesian democracy is work in progress, and the fourth largest nation in the world is upgrading and refining its political system to ensure effective representation of the diverse and complex societal interests. Important ingredients of this system are checks and balances which make the process of decision-making more polycentric and combine different mechanisms and channels of political accountability.

In order to further strengthen checks and balances, Indonesia has instituted over a decade ago an upper chamber of the national parliament –Regional Representation Council– *Dewan Perwakilan Daerah* (DPD). The main rationale of that political reform was to strengthen regional representation at the national level above and beyond the conventional party politics, and to give regions stronger and more consolidated voices. The introduction of bicameral system put Indonesia in line with other large and regionally diverse democracies in the modern world, such as the United States, Canada, India, Germany, etc.

In many countries the role of the upper chamber is full of controversies and is hotly debated by scholars, experts,

politicians and opinion leaders. International experience provides ample evidence that a constitutional reform, including an introduction of a bicameral system, in and of itself does not assure better democratic representation. Such reforms could lead to multiple equilibria, and their outcomes are influenced by culture, tradition, interplay of political forces, and other powerful path dependencies. It was particularly intriguing to see how the freshly introduced upper chamber finds its place in a rapidly developing and evolving nascent democracy such as Indonesia. What if any was the "political value added" brought about by the DPD? Are the expectations that motivated DPD's introduction being met? This book sheds some light on these important questions.

This volume provides an insightful retrospective analysis of how the introduction of DPD has affected political communication and representation in Indonesia. The Institute for Research and Empowerment (IRE) used a unique source of empirical information based on surveys and interviews to gauge the impact and perception of the newly introduced upper chamber.

The study demonstrates that DPD has quickly assumed a prominent role and become an integral part of the Indonesian political system. Importantly, the reform has been endorsed by the society, which can be seen from high voter turnout at the DPD elections.

At the same time the DPD project is not yet a "mission accomplished" and the book contains sobering evidence indicating serious problems that lie ahead. One is widespread confusion and a lack of understanding at the grassroots of the role and purpose of the upper chamber and of how and why it differs from the DPR and regional legislatures. This confusion could be easily abused by opportunistic elites, and if so, the political system malfunctions, suffers from "elite capture", and increasingly relies on parochial, clannish, and clientelist sentiments.

The book indicates that the political reform that has introduced DPD did little to alleviate the imbalances between the influence of the country's biggest central provinces and those that are smaller and/or remotely located. The study shows that DPD members elected from central Java were more successful in representing their region than those elected from Kalimantan. Such (dis)advantages were due to differences in political mobilization, so instead of reducing the interregional

representation disparity, DPD might have enhanced it by offering an extra channel for influence activities of better-organized special interests. Finally, some DPD members have concluded that political weight of the upper chamber and opportunities that it presents to its members are inferior to those available elsewhere in the Indonesian political system, and intend to defect DPD for DPR, political parties, etc.

The book clearly demonstrates the need of proactive efforts to make sure that the new political institution in Indonesia works properly in accordance with its expected role. The IRE team proved once again that a democracy-enhancing constitutional reform could fall short of its expected outcomes, and that complementary efforts are required to improve knowledge, awareness, communication, and to build civic culture. IRE's narrative of DPD introduction is a telltale, well-researched and richly illustrated case study which will be met with interest by democracy scholars around the world.

But the main audience of the book is of course the domestic one. The book's message is that a successful democracy-building is a two-way road that cannot be traveled by politicians and legal drafters alone, no matter how well-intended, without a consolidated and vigorous input from the grassroots. This is an important lesson that needs to be widely disseminated, and the book should be a must reading for Indonesia's politicians, political scientists, and civil society's activists.

Leonid Polishchuk, Ph.D
(Konsultan riset Program Representasi
dan Peneliti Senior bidang
International Development and Governance
di Urban Institute – Amerika Serikat)

Pengantar Editor

Sebagai "kamar kedua" bagi rakyat, keberadaan DPD membuka harapan bagi warga di daerah dalam memperjuangkan apa yang menjadi kepentingan daerah di level nasional. Keberadaan DPD sesungguhnya menjadi altenatif kanal bagi rakyat, pada saat fungsi artikulasi sangat lemah dijalankan oleh lembaga perwakilan lainnya seperti DPR. Dengan mandat penuh dari rakyat, anggota DPD sebenarnya memiliki keleluasaan karena langsung bertanggungjawab kepada warga yang memilihnya. Tanpa harus terikat dengan keputusan partai politik, seorang anggota DPD dapat menjalankan mandat yang telah dia terima dari konstituennya. Dengan posisi demikian, kehadiran DPD sesungguhnya sangat strategis. Keberadaan DPD diharapkan mampu menjadi penyeimbang bagi DPR dan Pemerintah dalam mengawal kepentingan daerah di tingkat nasional.

Sayangnya, sejak kelahiran DPD, lembaga ini memiliki kewenangan yang begitu terbatas. Berbeda dengan DPR, DPD hanya memiliki fungsi legislasi terbatas, fungsi pertimbangan pada DPR yang tidak mengikat, dan pengawasan yang minimal. Sejumlah studi tentang DPD

mengalamatkan mandulnya peran DPD karena cacat sistemik yang diidap sejak kelahirannya, karena sistem ketatanegaraan kita menganut *soft bicameralism*. Dengan format kelembagaan demikian, DPD tidak punya kekuasaan untuk mengesahkan dan menetapkan undang-undang yang berkaitan dengan kepentingan warga di daerah. Terbitnya putusan Mahkamah Konstitusi pada tahun 2012 lalu, juga tidak memberikan jaminan bahwa kewenangan DPD dapat bekerja lebih efektif.

Upaya untuk mengatasi kelemahan tersebut sesungguhnya telah banyak dilakukan sejumlah ahli. Para ahli, menawarkan rekomendasi perlunya memperluas aspek kewenangan DPD. Hanya saja, beragam studi tentang DPD cenderung masih terfokus pada aspek kelembagaan. Kajian-kajian yang ada mengasumsikan, apabila DPD diberi kewenangan yang lebih memadai, tentu dapat meningkatkan kinerja fungsionalnya. Pandangan ini, rentan terhadap jebakan demokrasi formal yang rawan tersandra oleh kepentingan elit. Benar bahwa lemahnya kewenangan DPD membuat kamar kedua ini tidak memiliki kuasa atas proses kebijakan negara dalam memecahkan problem di daerah. Hanya saja, tampaknya kajian yang ada agak abai terhadap bekerjanya fungsi representasi yang dimandatkan kepada setiap anggota DPD.

Sejak kelahiran DPD sepuluh tahun silam, peran DPD dalam memperjuangkan aspirasi warga di daerah belum banyak dicatat oleh publik. Di tengah munculnya *public distrust* terhadap lembaga perwakilan, kinerja anggota DPD juga belum banyak meninggalkan arti penting bagi perubahan yang lebih menjanjikan warga daerah. Meski para anggota DPD telah bekerja menjalankan fungsi yang dimandatkan kepadanya, namun warga tak merasakan jejak keterwakilan anggota DPD. Bahkan, banyak warga di daerah yang tidak mengenal lembaga ini. Gambaran kondisi tersebut menerbitkan pertanyaan: apakah secara kelembagaan dan personal, DPD telah menjalankan fungsi representasinya dengan memadai?

Buku ini diorientasikan untuk menjawab pertanyaan tersebut. Tentunya, dengan menawarkan perspektif berbeda dalam mengurai kerumitan lembaga perwakilan yakni representasi-konstituensi. Dipilihnya perspektif ini, berpijak dari situasi bahwa studi tentang praktik representasi politik di Indonesia begitu terbatas. Padahal representasi merupakan konsep paling elementer yang menjadi ruh

dari demokrasi perwakilan. Oleh karena itu, kehadiran buku ini hendak membuka kembali diskursus perwakilan yang telah lama ditinggalkan komunitas akademik di Indonesia.

Namun demikian, buku ini tidak menolak perspektif kelembagaan yang telah berkontribusi dalam mengawal pembangunan institusi-institusi demokrasi di Indonesia. Misi buku ini justru menawarkan revitalisasi lembaga perwakilan agar memiliki daya tanggap terhadap kehendak warga. Gagasan yang diusung dalam buku ini meyakini, upaya revitalisasi lembaga perwakilan dapat ditempuh dengan mendorong bekerjanya praktik representasi substantif. Sebab, praktik representasi yang diselenggarkan oleh "para wakil" baru bekerja baru pada taraf representasi simbolik dan representasi deskriptif. Ringkasnya, misi buku ini hendak menjadikan institusi-institusi tersebut "bermakna" agar dapat memperkuat kapasitas warga guna mencapai kesetaraan politik.

Karya yang hadir dihadapan sidang pembaca ini, merupakan hasil riset yang diselenggarakan oleh Institute Research and Empowerment (IRE) berkerjasama dengan ProRep-Chemonic-USAID. Karya ini mengangkat tema tentang tentang praktik konstituensi yang dijalankan oleh anggota DPD yang terpilih pada pemilu 2009 lalu di dua daerah yakni Kalimantan Timur dan Daerah Istimewa Yogyakarta. Dalam buku ini, pembaca akan diajak mengenali problem dalam praktik representasi yang dihadapi konstituen dan wakilnya, membaca peluang dan tantangan, serta secara bersama-sama menemukan rute bagi penguatan lembaga perwakilan melalui peningkatan kualitas representasi.

Ditulis oleh sekelompok aktivis, buku ini tentu tidak diniatkan hanya mandeg sebagai wacana akademis. Sejak awal mendesain riset ini, para peneliti IRE telah menetapkan niat bahwa riset ini haruslah memberikan kontribusi berarti bagi upaya meningkatkan kualitas berdemokrasi kita. Oleh karena itu, tidaklah salah apabila para periset IRE mendesain kajian ini sebagai riset advokasi kebijakan. Berbeda dengan riset akademis, riset advokasi berorientasi pada perubahan kebijakan strategis yang dapat menghadirkan perubahan substansial. Visi advokatif dalam riset ini, yang mendorong keterlibatan multi pihak baik akademisi, aktivis sosial, serta para pemangku kebijakan, tentu akan mendorong penerimaan dan komitmen multi pihak, sehingga

mempercepat perubahan kebijakan. Dalam konteks demikian, buku ini hadir pula guna memantik kesadaran para pemangku kepentingan untuk mendorong perubahan secara bersama-sama.

Buku ini hadir pada saat yang tepat. Ditengah surutnya kepercayaan publik terhadap lembaga perwakilan, buku ini menyelipkan optimisme untuk menyelamatkan demokrasi kita. Dengan menghadirkan peluang dan potensi yang mungkin ditempuh, karya ini menjawab sebagian problem dalam praktik demokrasi di Indonesia. Tentunya, dari optimisme yang sedikit ini, diharapkan akan mendorong keterlibatan pemangku kepentingan guna menyelesaikan problem-problem berikutnya. Akhir kata, kami berharap akan ada "buku-buku" selanjutnya yang lahir dari kolaborasi di antara pemangku kepentingan atau siapa pun yang peduli untuk menghadirkan tata politik yang demokratis dalam makna yang sesungguhnya. Selamat membaca!

Yogyakarta, Maret 2014
Fatih Gama Abisono

Tentang Penulis dan Editor

Abdur Rozaki

Staf Pengajar pada Jurusan Pengmbangan Masyarakat Islam, Fakultas Dakwah dan Komunikasi, UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta. Selain itu pernah menjabat Deputi Program IRE pada tahun 2011-2013 dan tercatat sebagai peneliti IRE Yogyakarta hingga kini. Dalam program riset kebijakan bertajuk "Memperdalam Demokrasi di Indonesia: Promosi Representasi Substantif sebagai Model Relasi Anggota Dewan Perwakilan Daerah dengan Konstituen" bertindak sebagai manajer program.

Email : rozaki75@gmail.com

M. Zainal Anwar

Manajer Program *Governance and Policy Reform* (2013-2015) dan Peneliti IRE Yogyakarta. Alumnus magister ilmu politik Islam UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta (2008). Dalam program riset kebijakan bertajuk "Memperdalam Demokrasi di Indonesia : Promosi Representasi Substantif sebagai Model Relasi Anggota Dewan Perwakilan Daerah dengan Konstituen" bertindak sebagai program officer.

Email : zainalanwar@gmail.com

Sunaji Zamroni

Deputi Pengembangan Program dan Jaringan IRE (2013-2015) dan Peneliti IRE Yogyakarta. Alumnus Magister kebijakan publik UGM serta mantan Komisioner KPU Kota Yogyakarta pada periode 2008-2013. Dalam program riset kebijakan bertajuk "Memperdalam Demokrasi di Indonesia : Promosi Representasi Substantif sebagai Model Relasi Anggota Dewan Perwakilan Daerah dengan Konstituen" bertindak sebagai peneliti di Kalimantan Timur.

Email : sunaji_n@yahoo.com

Titok Hariyanto

Deputi Kelembagaan dan SDM IRE (2013-2015) dan Peneliti IRE Yogyakarta. Alumnus Ilmu Komunikasi-Fisipol UGM dan mantan Komisioner KPU Kota Yogyakarta pada periode 2008-2013. Dalam program riset kebijakan bertajuk "Memperdalam Demokrasi di Indonesia : Promosi Representasi Substantif sebagai Model Relasi Anggota Dewan Perwakilan Daerah dengan Konstituen" bertindak sebagai peneliti di Daerah Istimewa Yogyakarta.

Email : pamoengkas74@yahoo.com

Fatih Gama Abisono

Menamatkan Pendidikan Magister Ilmu Politik pada Jurusan Politik Pemerintahan, FISIPOL, UGM pada tahun 2012 lalu. Pernah bekerja sebagai jurnalis Tempo dan Metro TV. Sejak tahun 2008, menjadi pengurus pada sebuah NGO yakni Centre for LEAD Yogyakarta sekaligus sebagai peneliti pada lembaga tersebut.

Email: sonicrates@yahoo.com dan fatihgama@cfl.org

Daftar Singkatan

BPK	: Badan Pemeriksa Keuangan
BPS	: Badan Pusat Statistik
FGD	: Focus Group Discussion
FPMKLK	: Forum Pemerhati Masyarakat Kecamatan Loa Kulu
DIY	: Daerah Istimewa Yogyakarta
Dapil	: Daerah Pemilihan
DPD	: Dewan Perwakilan Daerah
DPR	: Dewan Perwakilan Rakyat
DPRD	: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
GAPENSI	: Gabungan Pelaksana Konstruksi Seluruh Indonesia
Golkar	: Golongan Karya
IKAPAKARTI	: Ikatan Keluarga Paguyuban Keturunan Tanah Jawi
IKADI	: Ikatan Dai Indonesia
IRE	: Institute for Research and Empowerment
NU	: Nahdlatul Ulama
NGO	: Non Governmental Organization
NKRI	: Negara Kesatuan Republik Indonesia
MD3	: MPR, DPR, DPRD dan DPD
MRKTB	: Majelis Rakyat Kalimantan Timur Bersatu
MI	: Madrasah Ibtidaiyyah
MTs	: Madrasah Tsanawiyah
MA	: Madrasah Aliyah
MSRS-PPS	: Multistage Random Sampling Using Probability Proportionalto Size
LSI	: Lembaga Suvei Indonesia
LPADKT	: Laskar Persekutuan Adat Dayak Kaltim
KADIN	: Kamar Dagang dan Industri
KPU	: Komisi Pemilihan Umum
KKSS	: Kerukunan Keluarga Sulawesi Selatan

Kaltim	: Kalimantan Timur
Kaltara	: Kalimantan Utara
Kutim	: Kutai Timur
Ormas	: Organisasi kemasyarakatan
Orsos	: Organisasi sosial
RUU	: Rancangan Undang Undang
SD	: Sekolah Dasar
SR	: Sekolah Rakyat
SMP	: Sekolah Menengah Pertama
SMA	: Sekolah Menengah Atas
SMK	: Sekolah Menengah Kejuruan
TNI	: Tentara Nasional Indonesia
PPP	: Partai Persatuan Pembangunan
PKS	: Partai Keadilan Sejahtera
PAN	: Partai Amanat Nasional
PPUU	: Panitia Perancang Undang-Undang
PNS	: Pegawai Negeri Sipil
PP	: Peraturan Pemerintah
P3	: Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
Pemilu	: Pemilihan Umum
Polri	: Kepolisian Republik Indonesia
Prorep	: Program Representasi
Prolegnas	: Program Legislasi Nasional
PDI-P	: Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan
MK	: Mahkamah Konstitusi
Unikarta	: Universitas Kutai Kertanegara
UII	: Universitas Islam Indonesia
Unsoed	: Universitas Jenderal Soedirman
UG	: Utusan Golongan
UD	: Utusan Daerah

Daftar Tabel

Daftar Gambar

Daftar Isi

BAB 1

Pendahuluan

1.1. Konteks dan Relevansi

Studi ini hendak mengkaji praktik representasi dan konstituensi oleh lembaga perwakilan di Indonesia berupa praktik representasi yang dilakukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Kehadiran DPD sebetulnya diharapkan dapat menyuarakan kepentingan daerah dalam pembahasan rancangan undang-undang (RUU), pelaksanaan serta pengawasannya. Keberadaan DPD juga diharapkan bisa menjadi penyeimbang bagi DPR dan Pemerintah terutama dalam memberikan cara pandang terhadap persoalan yang berkembang di daerah (Maswadi Rauf, 2006).

Konteks kelahiran Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sendiri, sesungguhnya merupakan koreksi atas kegagalan model Utusan Golongan maupun Utusan Daerah yang berlangsung pada masa Orde Baru. Utusan Golongan dan Utusan Daerah dalam perjalanan lembaga perwakilan di Indonesia banyak mengalami penyimpangan sehingga tidak lagi efektif, tidak demokratis dan tidak mencerminkan secara representatif utusan golongan dan utusan daerah.

Sehingga diusulkan Utusan Golongan untuk dihapuskan karena konsep golongan sangat kabur dan selalu menimbulkan manipulasi serta kericuhan politik (Moh. Mahfud MD, 2003).

Ditandai dengan terbitnya amandemen ketiga UUD 1945 yang disahkan pada 10 Agustus 2002, menjadi babak baru bagi kelahiran DPD. UUD 1945 pasal 2 (1) menyatakan "Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum yang diatur lebih lanjut dengan undang-undang." Berpijak pada konstitusi tersebut, sistem ketatanegaraan Indonesia menjadi bikameral (dua kamar), yakni Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan DPD.

Dengan adanya model dua kamar ini, masyarakat Indonesia sebetulnya memiliki dua lembaga yang berfungsi melakukan agregasi dan artikulasi suara rakyat, yakni DPR dan DPD. Sistem pemilihan anggota DPD memakai sistem Pemilu distrik berwakil banyak. Artinya, setiap distrik (provinsi), tanpa melihat luas wilayah atau jumlah penduduk, diwakili sebanyak empat orang. Siapapun calon DPD yang memperoleh suara terbanyak, maka dia yang berhak menjadi anggota DPD.

Sebagai salah satu produk institusi politik pasca reformasi, DPD memiliki dua kata kunci yaitu perwakilan dan daerah. Nomenklatur perwakilan menegaskan bahwa DPD merupakan institusi representasi, sebagaimana DPR, yang juga memiliki spirit memperjuangkan masyarakat yang diwakili. Sementara nomenklatur daerah menjelaskan sisi perbedaan dengan DPR, dimana anggota DPD lebih bernuansa mewakili provinsi atau representasi spasial (representasi administratif pemerintahan provinsi), sedangkan DPR merepresentasi daerah pemilihan (Dapil) yang terdiri dari satu provinsi atau gabungan beberapa kabupaten/kota di dalam satu provinsi. Dilihat secara institusi pendukung, anggota DPD menjadi agen representasi secara individual (senator). Anggota DPD bisa berasal dari partai politik, organisasi massa, aktivis LSM bahkan istri pejabat sekalipun dapat berkompetisi untuk mencalonkan diri. Disini fungsi keterwakilannya di parlemen adalah berbasis daerah, bukan lembaga politik seperti misalnya partai politik.

Walaupun sama-sama menyandang status sebagai lembaga

perwakilan, kewenangan DPD jauh lebih minimalis. Dibandingkan peran dan fungsi DPR, kewenangan DPD begitu terbatas. Fungsi dan kewenangan DPD hanya pada mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Tidak sebagaimana DPR, DPD tidak punya kekuasaan untuk mengesahkan dan menetapkan undang-undang, (Pasal 22C dan Pasal 22D UUD 1945). Hal ini tentu tidak sebangun dengan semangat dan gagasan membentuk DPD, yaitu memperkuat posisi daerah dalam proses pengambilan kebijakan strategis di level pemerintahan pusat. Tetapi kewenangan yang dimiliki DPD tidak mendukung sebagai garda depan daerah dalam proses pengambilan kebijakan tersebut. Praktik yang berjalan sejauh ini, DPD hanya memiliki fungsi legislasi terbatas, fungsi pertimbangan kepada DPR yang tidak mengikat, dan pengawasan pelaksanaan undang-undang untuk ditindaklanjuti DPR maupun sekedar menerima laporan hasil pemeriksaan keuangan negara oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Padahal sebagai lembaga politik baru yang lahir pasca reformasi, kehadiran DPD memiliki potensi untuk memperkuat bangunan demokrasi di Indonesia. Khususnya dalam memperbaiki fungsi representasi yang selama ini sangat lemah dijalankan oleh DPR di dalam mengartikulasikan aspirasi daerah di level pusat. Posisi DPD sebetulnya sangat strategis sebagai penyeimbang DPR dalam pembahasan-pembahasan kebijakan strategis di level pusat. Harus diakui, posisi DPR sering tersandera oleh partai politik yang menjadi payungnya. Dalam hal ini, posisi anggota DPD sebenarnya bisa lebih leluasa karena skala tanggung jawabnya langsung kepada warga tanpa harus "menunggu instruksi" dari institusi politik lain misalnya partai politik.

Sejatinya, dalam regulasi telah ditekankan bahwa anggota DPD harus menampung usulan warga sekaligus menindaklanjutinya serta mempertanggungjawabkan apa yang dia lakukan kepada konstituen di daerahnya. UU No. 27/2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan

Perwakilan Rakyat Daerah menjelaskan bahwa setiap anggota Dewan Perwakilan Daerah antara lain berkewajiban untuk "menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat; dan memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada konstituen di daerah pemilihannya." Amanat regulasi ini sebetulnya makin kokoh karena pada tanggal 27 Maret 2013, Mahkamah Konstitusi (MK) dalam keputusannya Nomor 92/PUU-X/2012 telah memutuskan bahwa DPD berhak terlibat dalam pembuatan program legislasi nasional, sejajar dengan Presiden dan DPR.

Dalam relasi wakil dan yang diwakili, posisi DPD juga sangat strategis mengingat ia bisa menjadi jembatan politik yang efektif dan efisien bagi warga. Sayangnya, peran dan fungsi agregasi DPD yang kuat atas aspirasi masyarakat di setiap provinsi belum mampu diartikulasikan secara maksimal karena keterbatasan kekuasaan dan kewenangan yang dimandatkan konstitusi. Memang sudah ada gerakan dari anggota DPD untuk melakukan proses amandemen konstitusi terkait dengan maksimalisasi kewenangan DPD dalam sistem bikameral. Namun sejauh ini, belum memperoleh dukungan dari mayoritas anggota DPR. Dalam konteks inilah, perlu sebuah kajian yang mendalam untuk melihat dinamika representasi dan komunikasi dengan konstituen, hingga relasi dengan kelompok kepentingan di daerah maupun pusat.

1.2. Peta Kajian dan Posisi Riset

Sejauh ini, belum banyak dilakukan kajian yang memperdalam praktik kewajiban anggota DPD terhadap konstituennya sebagaimana diamanatkan regulasi. Sejumlah kajian terdahulu baru menyoal pada aspek kelembagaan yang dialamatkan kepada "cacat sistemik" yang diidap sejak kelahiran DPD berupa lemahnya kewenangan yang dimiliki DPD. Sehingga, kinerja DPD dalam menjalankan fungsi-fungsi representasi tidak berjalan maksimal. Tidak maksimalnya keberadaan DPD sesungguhnya merupakan kerugian yang besar bagi perjalanan demokrasi perwakilan di Indonesia.

Gagasan tentang DPD sendiri sebetulnya tidak lepas dari keinginan untuk mendorong adanya sistem bikameral yang kuat. Hanya saja, peta jalan untuk mencapai hal tersebut bukan sesuatu yang mudah. Seminar

Nasional yang diadakan DPD pada tahun 2006 menyimpulkan bahwa sistem bikameral di Indonesia termasuk kategori lemah (Sekretariat Jenderal DPD RI, 2006).

Sejalan dengan kesimpulan tersebut, studi terkait proses pembentukan DPD yang dilakukan Pahlevi (2004) menunjukkan bahwa proses pembentukan DPD di dalam rapat panitia ad hoc I dalam sidang tahunan MPR tahun 2001 terjadi perdebatan yang sengit diantara beberapa pihak. Ada pihak yang ingin menjadikan kehadiran DPD dalam sistem parlemen di Indonesia sekadar menghargai pluralitas daerah di Indonesia dan tidak diperlukan fungsi yang kuat dalam hal fungsi legislasi dan pengawasan. Pandangan ini diwakili oleh fraksi PDIP. Sementara pandangan yang ingin menjadikan kehadiran DPD memiliki fungsi yang kuat dalam sistem bikameral yang maksimal diwakili oleh fraksi Partai Golkar. Sedangkan pandangan yang moderat, yakni fraksi PPP, fraksi reformasi, TNI/Polri dan Utusan golongan berpandangan bahwa kehadiran DPD selain untuk memberi penghargaan atas pluralitas daerah juga diperlukan fungsi yang memadai dalam menjalankan fungsi legislasi dan pengawasan. Beragam pandangan ini kemudian menghasilkan konsensus yang membuat peran dan fungsi DPD menjadi *soft bicameral*.

Sedangkan, Kris Nugroho (2007) mengakui bahwa posisi DPD sebagai lembaga perwakilan politik yang berbasis daerah cenderung problematis sehingga terlihat kurang greget dalam praktiknya. Jaminan dan mandat politik melalui Pemilu yang sangat kuat karena dipilih langsung oleh rakyat ternyata tidak berbanding lurus dengan kewenangan yang dimiliki. Sehingga keberadaan DPD cenderung "mati suri" dibanding aktor atau lembaga politik lain di parlemen. Agar menjadi "kartu hidup," sebaiknya DPD memperjelas isu-isu politik strategis yang representatif sesuai dengan kepentingan dan kondisi daerah yang diwakilinya. Isu-isu strategis yang relevan di antaranya: *pertama*, mengembangkan tema dan isu yang memiliki nilai aspiratif politik daerah. *Kedua*, menjadi inisiator hubungan pusat dengan daerah. *Ketiga*, memetakan potensi dan karakteristik kepentingan daerah. *Keempat*, melakukan kerjasama dengan partai politik di daerah untuk memecahkan solusi di era otonomi daerah.

Dalam praktiknya, studi yang dilakukan Bivitri Susanti et. al (2007) menunjukkan bahwa pelaksanaan fungsi DPD tidak berjalan secara

efektif karena tidak ada kejelasan tindak lanjut atas masukan yang diberikan DPD kepada DPR. Misalnya pada tahun 2005, DPD membuat 24 keputusan untuk disampaikan kepada DPR yang jumlahnya meningkat menjadi 44 keputusan pada tahun 2006. Keputusan itu terdiri dari atas usul rancangan UU yang berasal dari DPD, serta pertimbangan DPD yang berkaitan dengan anggaran, misalnya RUU Kepelabuhan, dan RUU Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta yang keduanya merupakan Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Walaupun DPD terhitung banyak mengeluarkan produk kebijakan tetapi tidak ada skema yang jelas terkait penggunaan produk DPD tersebut di lingkungan DPR RI.

Memperkuat hasil-hasil kajian yang ada, studi yang dilakukan Harijanti (2009) menegaskan bahwa sistem perwakilan Indonesia dalam UUD 1945 setelah perubahan tidak menganut sistem perwakilan unikameral dan bikameral. Sehingga menimbulkan masalah baik secara normatif maupun praktikal. Pada akhirnya, peran DPD menjadi tidak maksimal karena berada dalam konteks demokrasi perwakilan yang tidak jelas sistemnya. Dalam situasi tersebut, Eko Prasojo (2007) menyebut bahwa DPD yang secara normatif dibentuk untuk menciptakan adanya keseimbangan kekuasaan dalam sistem perwakilan di Indonesia, mandul dalam menjalankan proses legislasi. Akibatnya, mandat kepentingan daerah tidak dapat diperjuangkan secara maksimal karena keterbatasan kewenangan yang dimiliki DPD.

Dalam konteks regulasi semacam itu, putusan Mahkamah Konstitusi pada tanggal 27 Maret 2013 sesungguhnya bisa dikatakan menjadi fase baru bagi posisi DPD dalam demokrasi representasi di Indonesia. MK membuat keputusan Nomor 92/PUU-X/2012 yang di dalamnya mengembalikan kembali kewenangan DPD, khususnya keterlibatannya dalam pembuatan kebijakan program legislasi nasional dan sejajar dengan Presiden dan DPR. Jika dicermati, banyak hal menarik dari putusan MK ini, seperti dengan tegas menyatakan bahwa Pasal 102 ayat (1) huruf a, d, e, h dan Pasal 147 UU MD3 bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, artinya setiap RUU yang diajukan oleh DPD tidak lagi melalui proses di Badan Legislasi melainkan diperlakukan setara dengan RUU yang diajukan oleh Presiden, dan akan tetap dianggap sebagai RUU yang diajukan oleh

DPD. Putusan ini jelas mengembalikan jati diri DPD sebagai lembaga negara yang kedudukannya setara dengan DPR dan Presiden.

Satu nafas dengan putusan ini, Pasal 18 huruf (g), Pasal 20 ayat (1), Pasal 21 ayat (1), Pasal 22 ayat (1), Pasal 23 ayat (2), dan Pasal 43 ayat (1) UU P3 dinyatakan dianggap berlaku dan memiliki kekuatan hukum mengikat sepanjang ditambahkan frasa "DPD". Putusan tersebut artinya mengakui keberadaan DPD sebagai lembaga negara yang memiliki hak dan kedudukan yang sama dengan lembaga negara lainnya yaitu DPR dan Presiden untuk mengajukan RUU.

Pasal 143 ayat (5) UU MD3 juga dianggap dinyatakan berlaku dan memiliki kekuatan hukum mengikat sepanjang ditambahkan frasa, "... kepada pimpinan DPD untuk RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah."

Hal yang sama berlaku pula terhadap Pasal 144 UU MD3 dimana pasal ini dianggap berlaku dan memiliki kekuatan hukum mengikat sepanjang ditambahkan frasa, "... dan kepada pimpinan DPD untuk RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah."

Dalam amar putusannya pula, MK menyebutkan bahwa Pasal 150 ayat (3) UU MD3 berlaku dan memiliki kekuatan hukum mengikat sepanjang dimaknai "DPD mengajukan Daftar Isian Masalah (DIM) atas RUU yang berasal dari Presiden atau DPR yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah." Dengan amar ini dapat disimpulkan bahwa DPD berwenang untuk terlibat dan membahas RUU mulai dari tahap pengantar musyawarah, tahap pengajuan dan pembahasan DIM, dan tahap pendapat mini.

Meski demikian, pasca keputusan MK ini kewenangan DPD tidak serta merta dapat diwujudkan karena harus melalui beberapa tahapan di internal parlemen. Misalnya, harus merubah dulu tatib persidangan DPR untuk disesuaikan dengan hasil keputusan MK terkait peran dan

kewenangan DPD RI. Pimpinan DPD RI harus memasukkan dalam agenda Prolegnas tentang adanya perubahan tatib di Parlemen pasca keputusan MK ini. Jika tidak, seperti saat ini banyak keputusan DPR RI, misalnya, pada saat kenaikan BBM pada bulan Juni 2013 tanpa melibatkan DPD RI.

Beragam studi yang memfokuskan pada aspek kelembagaan tersebut sesungguhya memiliki limitasi. Kritik utama terhadap perspektif ini diletakkan dalam konteks kurang memiliki sensitifitas terhadap persoalan pokok dalam membangun tata politik demokratis yakni representasi substansial. Perspektif kelembagaan mengandaikan hadirnya institusi yang baik maka akan mendorong demokrasi akan mekar dengan sendirinya. Dengan menjalankan mekanisme demokrasi, maka urusan representasi dianggap selesai. Pandangan ini senyatanya rentan dibajak oleh kepentingan elit sehingga terjadi monopoli representasi. Ringkasnya, perspektif ini rawan tergelincir dalam formalisme demokrasi. Namun demikian, pendekatan ini bukan tidak memiliki arti dalam membangun tata politik yang demokratis. Pendekatan ini memiliki kontribusi penting dalam pembangunan institusi-institusi demokrastis.

Terbatasnya kajian tentang kualitas representasi lembaga perwakilan mendorong diselenggarakannya kajian ini. Studi ini hadir dengan misi mengangkat kembali isu representasi sebagai isu pokok dalam wacana demokrasi. Sekaligus menempatkannya sebagai perspektif utama dalam menjawab tantangan membangun tata politik demokratis yang lebih substansial. Kajian ini lebih bersifat mengisi kekosongan perspektif studi-studi terdahulu tentang kelembagaan lembaga representasi daerah.

Namun berbeda dengan penganut kelembagaan, kajian ini hendak mengembalikan ruh demokrasi: representasi substansial. Dalam perspektif ini, yang terpenting adalah menjadikan institusi-institusi tersebut "bermakna" dalam artian dapat digunakan serta memperbesar kapasitas warga guna mencapai kesetaraan politik (Tornquist: 2009). Sekaligus, perspektif ini menawarkan jalan bagi upaya perekayasaan dalam meningkatkan kapasitas aktor (*agency*) yang memadai untuk memanfaatkan dan memajukan institusi tersebut. Ringkasnya, perspektif ini hendak menawarkan revitalisasi lembaga-lembaga perwakilan agar memiliki daya tanggap dalam menangkap kehendak warga.

Secara terfokus, kajian ini memiliki tiga hipotesis utama yakni:

Pertama, pengetahuan konstituen terhadap tugas, fungsi dan kewenangan DPD berkorelasi positif terhadap pemahaman konstituen atas fungsi representasi anggota DPD. *Kedua,* domisili konstituen berkorelasi positif terhadap persepsi mereka atas tugas, fungsi dan kewenangan DPD dalam menjalankan fungsi representasi. *Ketiga*, para anggota DPD semakin sering berkomunikasi (agregasi) dengan para konstituen akan meningkatkan pengaruhnya dalam memperjuangkan kepentingan daerah di tingkat pusat.

1.3. Pertanyaan dan Tujuan Kajian

Berdasarkan paparan yang digambarkan diatas, maka ada beberapa pertanyaan yang diajukan dalam penelitian ini. *Pertama,* bagaimana model representasi-konstituensi yang sejauh ini dipraktikkan anggota DPD? *Kedua,* bagaimana keterpautan hubungan representasi-konstituensi anggota DPD dengan kelompok-kelompok kepentingan maupun CSO? *Ketiga,* bagaimana pola komunikasi yang berkembang dan dikembangkan anggota DPD dengan para konstituennya? *Keempat,* apa saja manfaat yang para konstituen terima dalam hubungan representasi-konstituensi dengan anggota DPD saat ini?

Secara umum, tujuan studi ini adalah memberi kontribusi dan alternatif gagasan kepada DPD terhadap pola hubungan parlemen-konstituen guna memperkuat mandat representasi anggota parlemen. Sehingga, berbasis pada representasi warga guna menghasilkan representasi substantif. Secara khusus, riset kebijakan yang dituangkan dalam buku ini fokus pada upaya menelisik pola relasi atau model komunikasi antara anggota DPD dengan konstituennya. Studi ini juga bertujuan untuk mengkaji bagaimana para anggota DPD menyerap, mengelola dan memperjuangkan isu-isu lokal berkembang, sehingga mereka dapat menjadi referensi atau pertimbangan dalam membuat kebijakan strategis di tingkat nasional.

1.4. Metode Penelitian

Metode dalam riset ini adalah *mixed method,* yakni metode campuran antara pendekatan kualitatif serta pendekatan kuantitatif yang dilakukan dengan survei melalui metode *multistage random sampling using*

propability proportionalto size (MSRS-PPS). Pengkombinasian teknik ini diperlukan untuk mendapatkan data menyeluruh terkait dengan tema riset sehingga dapat meningkatkan kualitas penelitian secara substansial.

Metode penelitian kualitatif dipilih agar memberi jalan bagi peneliti untuk bisa mengeksplorasi secara mendalam terhadap perspektif, pengetahuan dan relasi sosial para informan (Flick, 1998:4-6). Metode ini juga diklaim lebih peka dan lebih dapat menyesuaikan diri dengan banyak penajaman terhadap pola-pola nilai yang dapat mengubah arahan dengan mudah dan memfokuskan kembali pada pengumpulan data guna pelaksanaan penelitian berikutnya.

Pengumpulan data dengan metode penelitian kualitatif dalam riset ini ditempuh dengan metode *literature review, in depth interview*, dan *focus group discussion* (FGD). Metode *literature review* digunakan untuk mengumpulkan dan memetakan data berupa regulasi tentang DPD serta kajian-kajian serupa tentang DPD. Sementara *in depth interview* maupun FGD digunakan untuk mengumpulkan data dan informasi berupa fakta-fakta yang terkait dengan relasi konstituensi DPD dengan masyarakat dan persepsi masyarakat terhadap anggota DPD dan lembaga DPD. *In depth interview* dipilih karena bersifat fleksibel dalam pelaksanaan di lapangan, yakni pertanyaan yang ada masih mungkin untuk dikembangkan sejauh memiliki relevansi dengan tema penulisan dalam riset ini. Baik *in depth interview* dan FGD dilaksanakan di Jakarta, Yogyakarta dan Kalimantan Timur. Data yang terkumpul selanjutnya, dikompilasi sesuai kebutuhan analisa. Sedangkan teknik analisis yang dipilih dalam penulisan data dan informasi yang ditemukan adalah *descriptive analysis.* Teknik analisa ini dipilih karena memberikan kelonggaran dalam menafsirkan data dalam konstruksi teori dan metodologi yang ditetapkan.

Setelah metode penelitian kualitatif dijalankan, sebagai upaya untuk memperoleh bukti atas beberapa fakta yang ditemukan melalui penelitian kualitatif, maka dibutuhkan pengumpulan data dengan metode kuantitatif. Metode penelitian kuantitatif yang digunakan adalah metode survei. Penelitian survei adalah penelitian yang mencuplik sampel dari suatu populasi yang ada dan menggunakan kuesioner sebagai alat pengumpulan data yang pokok, (Singarimbun dan Effendi, 1989:3). Dalam menjalankan penelitian survei yang penting dipastikan

adalah unit analisa penelitiannya, dimana secara umum adalah individu.

Dalam survei ini, lokasi survei dilakukan di dua lokasi riset yaitu Provinsi DIY dan Provinsi Kalimantan Timur. Survei dilakukan kepada warga masyarakat yang dipilih dengan menggunakan metode ***multistage random sampling using propability proportionalto size (MSRS-PPS).*** Dalam metode ini, wilayah atau provinsi distratifikasi menjadi tiga bagian yang mewakili karakteristik yang dominan di masing-masing provinsi. Stratifikasi wilayah ini berdasarkan lanskap geografis yang diasumsikan membentuk karakter khas baik secara ekonomi, sosio-kultural maupun politik. Untuk Provinsi DIY dibedakan menjadi tiga karakteristik yaitu: wilayah perkotaan, perdesaan-datar, dan perdesaan-perbukitan. Sedangkan Provinsi Kaltim dibedakan menjadi tiga karakteristik yang meliputi; perkotaan, perdesaan dan perbatasan. Survei ini dilakukan pada bulan Juni-Agustus 2013 dengan cara wawancara kuesioner secara tatap muka yang melibatkan 400 responden/provinsi.

Selanjutnya, masing-masing kabupaten/kota terpilih dilihat jumlah populasinya, dimana jumlah agregat populasi tiga kabupaten/kota terpilih kemudian dijadikan populasi sasaran bagi masing-masing provinsi. Penarikan jumlah sampel setiap kabupaten/kota terpilih dilakukan secara proporsional, yaitu pembagian jumlah populasi kabupaten/kota terpilih terhadap jumlah agregat populasi sasaran. Tabel 1.1. berikut ini memberikan informasi jumlah agregat populasi sasaran, jumlah populasi kabupaten/kota dan jumlah sampel.

Tabel 1.1
Distribusi Jumlah Populasi dan Jumlah Sampel
Daerah Istimewa Yogyakarta

No	Kabupaten/Kota	Karakteristik	Jumlah Populasi	Jumlah Populasi Sasaran	Proporsi	Jumlah Sampel
1	Yogyakarta	Perkotaan	329.695	1.622.684	20 %	81
2	Bantul	Perdesaan-dataran	712.729		44 %	176
3	Gunungkidul	Perdesaan-perbukitan	580.260		36 %	143
Jumlah Responden					100 %	400

Sumber: KPU DIY, 2009

metode riset yang digunakan. Adapun pada bab kedua menjelaskan perihal perspektif yang digunakan dalam buku ini. Ada dua perspektif yang dipakai sebagai cara pandang yaitu perspektif representasi-konstituensi dan komunikasi politik.

Pada bab ketiga akan digambarkan lanksap arena lokasi riset yakni DIY dan Kalimantan Timur. Lanskap ini menggambarkan konteks lokalitas daerah riset meliputi karakter wilayah, karakter penduduk dan pemilih, *setting* sosial dan politik serta struktur ekonomi. Sedangkan pada bab keempat akan disajikan pembahasan isu representasi dan konstituensi berdasarkan hasil riset. Pada bab kelima akan menampilkan temuan riset ini dari isu komunikasi politik yang berkembang dan dikembangkan anggota DPD dengan para konstituennya. Sementara pada bab keenam, buku ini akan menyajikan analisis dalam kajian ini. Terakhir, bab ketujuh berisi penutup yang memuat kesimpulan dari pembahasan dalam buku ini, sekaligus menyajikan refleksi pembelajaran serta rekomendasi kebijakan.

BAB 2

Demokrasi Representasi dan Komunikasi Politik

Dalam bab ini, akan disajikan kerangka kerja (*framework*) yang memuat perspektif yang digunakan dalam kajian ini. Perspektif ini sekaligus merupakan *standing point* riset ini dalam mengurai problematika yang berkembang. Riset ini menggunakan dua perspektif utama, yakni representasi-konstituensi dan komunikasi politik. Perspektif representasi-konstituensi dipandang penting menjadi cara pandang dalam studi pendalaman demokrasi khususnya terkait dengan bagaimana anggota parlemen, dalam buku ini adalah anggota DPD, menjalankan aktivitasnya sebagai seorang wakil. Berbeda dengan anggota parlemen yang berasal dari DPR, anggota DPD bisa dikatakan lebih independen dan bekerja tanpa harus bergantung pada institusi politik lain, misalnya partai politik. Dengan begitu, menjadi menarik untuk melihat bagaimana anggota DPD bekerja sebagai wakil atau agen representasi.

Upaya memperdalam praktik representasi anggota DPD ini semakin relevan dengan situasi terkini kelembagaan DPD pasca putusan *judicial review* Mahkamah Konstitusi (MK). Dalam putusannya tersebut, MK mengembalikan tiga

kewenangan DPD dalam bidang legislasi yakni mengusulkan rancangan undang-undang, ikut serta membahas undang-undang, dan menyusun program legislasi nasional. Tentu, kewenangan ini akan menjadi makin bermakna ketika anggota DPD juga menjalankan peran representasi dengan optimal. Dalam konteks demikian, kajian ini akan menggunakan perspektif komunikasi politik untuk mengkaji lebih jauh perihal bagaimana anggota DPD membangun komunikasi dengan konstituennya.

2.1. Representasi dan Konstituensi

Demokratisasi dan pelembagaan demokrasi perwakilan bukanlah proses yang berjalan linier tanpa hambatan maupun tantangan. Keragaman publik yang sekaligus mencerminkan banyaknya kepentingan dan harapan politik membuat praktik demokrasi perwakilan dan kehadiran institusinya menjadi suatu proses yang dinamis (Tornquist, Webster dan Stokke, 2009). Dalam demokrasi perwakilan sebagaimana dianut Indonesia saat ini, pola relasi dan komunikasi antara parlemen dan konstituen menjadi sangat menarik dicermati. Tiadanya kejelasan peran dan posisi diantara beberapa elemen misalnya partai politik, lembaga perwakilan (DPR), anggota parlemen dan konstituen mengancam representasi sebagai jantung dari demokrasi perwakilan menjadi representasi semu (Demos, 2005). Disamping adanya representasi semu, praktik demokrasi perwakilan saat ini juga mulai terhambat dengan adanya gejala eksklusi dalam relasi partai politik, anggota parlemen dan konstituen atau warga (IRE, 2008).

Laporan tahunan IRE (2008) juga mencatat bahwa gejala eksklusi tersebut terlihat menguat yang ditandai dengan adanya keterpisahan komunikasi diantara masing-masing aktor. Di satu sisi, anggota parlemen dan partai politik terlihat asyik menjalankan agendanya sendiri dan seringkali lamban dalam merespon kebutuhan maupun masalah yang berkembang di masyarakat. Di sisi lain, aspirasi masyarakat yang disalurkan ke parlemen melalui audiensi, *public hearing*, dialog publik hingga aksi demonstrasi seringkali tidak jelas arah dan hasilnya. Dengan begitu, maka derajat keterwakilan atau fungsi representasi anggota parlemen dianggap lemah.

Kelemahan ini pada akhirnya menyebabkan munculnya ancaman

krisis demokrasi representasi dimana warga masyarakat mulai tidak percaya bahwa agen representasi yang mewakili mereka mampu bekerja dengan baik dan memperjuangkan masalah yang dihadapi warga masyarakat atau konstituennya (Mainwaring, Bejarano, Pizarro Leongomez {Ed.}, 2006). Dengan kata lain, suara warga masyarakat tidak mampu diartikulasikan dengan baik oleh agen representasi (anggota parlemen) apalagi diperjuangkan dan dicarikan jalan keluarnya.

Di era demokrasi representasi sebagaimana dianut Indonesia saat ini, munculnya gejala krisis demokrasi representasi tentu menjadi sinyal negatif yang bisa menggerus kepercayaan publik terhadap institusi demokrasi representasi. Banyaknya kasus korupsi yang menimpa beberapa anggota parlemen, terutama yang berasal dari DPR membuat masyarakat seolah-olah tidak memiliki wakil untuk menyuarakan kepentingannya. Anggota parlemen sebagai agen representasi yang seharusnya bekerja mewakili kepentingan konstituen atau publik secara luas gagal menunjukkan kinerja yang memuaskan di mata publik. Bagi institusi representasi yang relatif baru karena lahir di era reformasi, DPD harus mampu hadir sebagai lembaga representasi alternatif.

Dalam konteks tersebut, adanya agen representasi yang terpilih melalui sistem pemilu tersebut menjadi instrumen penting terkait bagaimana demokrasi perwakilan bisa bekerja dan secara substantif mewakili kepentingan warga dalam merumuskan dan membuat sebuah kebijakan publik. Hal ini mengingat proses pembuatan kebijakan publik entah yang berupa kebijakan bersifat sektoral maupun kebijakan yang bersifat pengalokasian anggaran hampir pasti melibatkan agen representasi di parlemen sebagai bagian dari aktor yang diposisikan mewakili kepentingan rakyat ketika berhadapan dengan pihak eksekutif. Pemilu sendiri menjadi mekanisme penting terkait bagaimana agen representasi bisa hadir dan bekerja mewakili warga masyarakat. Karena itu, pemilu yang jujur dan adil juga menjadi prasyarat penting bagi hadirnya demokrasi representasi yang berkualitas.

Agen representasi tidak hanya menyimpan berbagai harapan saja, tetapi juga beragam kecemasan. Chandoke (dalam Tornquist, Webster dan Stokke, 2009) mengingatkan adanya tiga kecemasan dalam perbincangan seputar kritik terhadap konsep representasi. *Pertama*, secara prinsip, orang yang menjadi agen representasi atau orang

parlemen memperoleh otonomi yang besar dari orang yang diwakili (publik atau konstituen), maka proses representasi bisa terlepas dari kehendak rakyat. Keragaman konstituen dan banyaknya kepentingan membuat agen representasi rentan untuk mempertimbangkan kehendak publik.

Kedua, agen representasi bisa jadi menghadapi kenyataan bahwa dia juga harus menjadi wakil dari orang atau kelompok masyarakat yang tidak menyukainya. Hal ini bukanlah alasan kuat yang bisa membuat seorang agen representasi meninggalkan kelompok tersebut. *Ketiga,* keberadaan atau eksistensi agen representasi merupakan kehendak politik konstituen. Karena itu, agen representasi punya peluang melemahkan kompetensi politik warga. Artinya, dengan menyerahkan mandat kepada seorang agen representasi, kompetensi politik warga bisa berpotensi mengalami pelamahan secara perlahan-lahan.

Berpijak pada pertimbangan tersebut, bisa dikatakan bahwa jika agen representasi bermasalah, maka kebijakan publik yang dihasilkan bisa saja tidak mencerminkan atau berbasis pada kepentingan atau kebutuhan warga. Dengan begitu, secara singkat bisa diilustrasikan bahwa sistem pemilu yang saat ini berlangsung memiliki peran penting dalam menghasilkan produk berupa parlemen yang didalamnya dihuni agen representasi yang memegang mandat rakyat melalui pemilu. Agen representasi inilah yang pada gilirannya terlibat dalam proses pembuatan kebijakan publik.

Studi IRE (2012) terkait representasi warga dalam sistem perencanaan pembangunan menemukan beberapa hal menarik yang penting untuk diperdalam. *Pertama,* dinamika representasi atas suara warga melalui parlemen masih lebih banyak diwarnai praktek representasi deskriptif dibandingkan representasi substantif. Akibatnya, pola relasi konstituen-parlemen terjebak pada orientasi memburu proyek. *Kedua,* proses pembuatan kebijakan publik sebagaimana tercermin dalam praktik perencanaan dan penganggaran lebih banyak memperlihatkan politik akomodasi daripada representasi. Akibatnya, kepentingan warga tidak menjadi acuan atau basis utama dalam pembuatan kebijakan publik. Dalam situasi tersebut, kepentingan warga harus berhadapan juga dengan kepentingan birokrasi, pejabat publik hingga kepentingan politik (baca: anggota parlemen).

Berkaca pada studi IRE tersebut, praktik representasi dalam demokrasi perwakilan di Indonesia saat ini terlihat sangat rapuh. Kerapuhan ini pada akhirnya berdampak pada apa yang dikatakan oleh Knights (2005: 30-31) yakni *misrepresentation*, prilaku parlemen yang korup atau cermin seorang wakil rakyat yang tidak menyuarakan kehendak masyarakat atau konstituen yang diwakilinya. Ini jelas kontraproduktif dan hanya membuat warga terutama konstituennya semakin jauh. Pada sisi lain, Tornquist (2009:1) menyebut adanya representasi mengambang. Hal ini terjadi karena pembangunan institusi atau lembaga publik yang sangat elitis sedangkan pada level partisipasi warga terjadi fragmentasi.

Jika ditelisik lebih dalam, representasi merupakan konsep kunci dalam demokrasi khususnya demokrasi perwakilan (*democratic representation*). Mainwaring, Bejarano, Pizarro Leongomez (2006) menjelaskan bahwa demokrasi perwakilan bisa terjadi ketika seorang pemilik suara (*voter*) memilih seorang agen untuk mewakili kepentingannya di tengah rejim pemerintahan yang memilih demokrasi sebagai sistem. Inti dari demokrasi perwakilan sebetulnya terletak dari hubungan antara warga negara dengan politisi yang terpilih menjadi anggota parlemen (agen representasi). Dalam hubungan tersebut, warga masyarakat merupakan pemegang mandat dan anggota parlemen terpilih sebagai agen yang menjalankan mandat. Dengan begitu, maka idealnya, antara pemilik mandat dan agennya harus senantiasa menjalin hubungan dan berbagi informasi terutama yang berkaitan dengan kepentingan pemilik mandat. Karena dalam banyak kasus, ketika menjelang pemilihan umum (pemilu), biasanya calon agen representasi begitu intensif menemui pemilik mandat atau warga masyarakat, tetapi ketika pemilu usai, maka agen representasi cenderung lupa memperjuangkan kepentingan pemilik mandat.

Pada prinsipnya, gagasan tentang representasi memiliki tiga komponen (Houtzager dan Lavalle, 2009). *Pertama*, masyarakat yang diwakili (*represented*) yakni sekolompok orang yang terikat bersama-sama dalam sebuah wadah yang langsung dan konkrit berbasis suara (*voice*), permintaan (*demand*) dan tuntutan (*petition*) maupun dalam sebuah wadah yang tidak langsung serta abstrak misalnya berbasis daerah, tradisi atau hal-hal yang baik (*common good*). *Kedua*, wakil

(*the representative*) yakni orang yang menjembatani (*mediator*) serta menjaga kepentingan-kepentingan orang yang diwakili. Wakil ini juga berperan memperjuangkan kepentingan orang yang diwakili dalam berbagai level institusi. *Ketiga*, tempat (*locus*) yakni daerah atau wilayah yang menjadi yurisdiksi dari praktik representasi.

Lebih jauh, karya klasik Hanna Pitkin (1967), *The Concept of Representation*, selalu menjadi pusat rujukan studi-studi mutakhir tentang representasi. Pitkin menunjukkan bahwa konsep representasi berasal dari bahasa Latin, *repraesentare*, yang berarti menjamin sesuatu atau seseorang hadir secara literal, fisik dan langsung. Makna literal itu dikembangkan Pitkin menjadi makna representasi secara nonliteral, tetapi pada prinsipnya frasa "menjamin" tetap menjadi makna inti representasi. Secara nonliteral, representasi ditunjukkan dengan kehadiran nonfisik, dimana orang-orang yang diwakili (*represented*) hadir diwakilkan oleh orang-orang yang mewakili (*representatives*). Kehadiran orang-orang yang diwakili (*represented*) itu "dijamin" hadir secara artifisial dengan tindakan representasi yang dijalankan oleh yang mewakili (*representatives*).

Makna dasar itulah yang dijadikan basis argumen untuk memahami konsep representasi politik. Dalam representasi politik, orang-orang yang diwakili disebut konstituen atau *principal* dan yang mewakili disebut secara populer sebagai wakil rakyat atau *agent*. Pembentukan wakil atau *agent* dilakukan dengan pemilihan umum (*general election*), dimana konstituen memberikan mandat atau perintah kepada wakil dan wakil mengambil keputusan atas nama konstituen, serta akuntabel dan responsif pada konstituen (Adam Przeworski dkk, 1999; David Runciman, 2007; M. Sawards, 2008). Dengan kalimat sederhana, mandat (*mandate*) dan akuntabilitas (*accountability*) merupakan dua dimensi fundamental dalam representasi.

Terkait dengan mandat dan akuntabilitas, tipologi representasi yang dibuat Knigths (2005:30-31) menjadi sangat menarik. *Pertama*, representasi formal yang tercermin dalam kehadiran anggota parlemen terpilih dalam arena institusi perwakilan. *Kedua*, representasi informal yang tercermin dalam kalimat atau pembicaraan yang diproduksi oleh anggota parlemen guna membujuk masyarakat agar mau mengikuti kehendak anggota parlemen tersebut. Tipologi Representasi formal

dan informal ini sangat menarik untuk memahami apakah pesan politik yang disuarakan anggota parlemen maupun calon anggota parlemen yang sedang berkampanye, misalnya, mampu menjawab harapan maupun masalah yang dihadapi publik. Atau sebaliknya, pesan politik yang ditawarkan anggota parlemen justru kontraproduktif dan tidak sesuai dengan harapan publik sehingga tidak terjadi komunikasi dua arah. Lebih jauh, berpijak pada perspektif ini, ada dua komponen utama dalam representasi yakni agen representasi menjadi wakil atas individu (fisik) warga serta menjadi wakil untuk berbicara di parlemen yang berarti bahwa seorang agen representasi memiliki mandat untuk menentukan isi/pesan yang hendak disampaikan.

Terkait dengan isi/pesan yang disampaikan, elemen dasar yang tidak kalah penting adalah seberapa dalam agen representasi (anggota parlemen) bertindak dengan preferensi dari warga, masyarakat atau konstituen yang diwakili. Dalam studi politik representasi, hal ini lazim disebut *good representation,* yakni seorang agen representasi melakukan tindakan dan pilihan politik keterwakilan berdasarkan atau mencerminkan kehendak atau preferensi dari konstituennya. Preferensi ini biasanya bisa diperoleh dengan cara bertatap muka secara langsung atau diukur melalui survei. (Andewang dalam Rosema, Denters dan Aarts, 2011:39). Tentu saja, seorang agen representasi yang bertindak atas kehendak sendiri tanpa mengindahkan preferensi dari konstituen bisa disebut *bad representation.* Dalam konteks studi tentang DPD, pandangan ini menjadi tepat karena preferensi konstituen sebetulnya bisa langsung dicerna oleh agen representasi tanpa harus melalui saringan dari institusi lainnya. Bisa dibandingkan dengan anggota DPR yang dalam tindakan dan pilihan politiknya tidak bisa mengabaikan suara atau kebijakan yang diputuskan institusi fraksi atau partai politik misalnya.

Dengan sedikit modifikasi, penjelasan Kitschelt (2000) dan Mainwaring, Bejarno dan Pizarro Leongomez (2006) tentang relasi antara pemilik suara (*voter*) dan agen representasi menarik untuk dikupas. Pola relasi ini melihat apa sebetulnya yang menjadi basis dari hubungan antara pemilik suara (*voter*) dengan agen representasi atau politisi. Ada empat pola yang bisa diajukan. *Pertama,* hubungan yang berbasis pada program (*programmatic linkages*). Dalam pola ini, *voter* memilih calon anggota parlemen atau agen representasi karena adanya

kongruensi atau kecocokan dalam hal ideologi atau program yang diusung. *Kedua, voter* memilih partai politik atau kandidat berdasar pada pertimbangan adanya keuntungan yang bisa diperoleh baik secara personal maupun untuk kelompoknya meski ada kandidat lain yang secara ideologis lebih dekat dengan *voter* tersebut. Jika ini terjadi, maka bisa disebut sebagai hubungan patron-klien (*clientelistic linkages*). *Ketiga,* pola relasi yang berbasis pada kepribadian agen representasi. Dalam pola ini, pemilik suara (*voter*) memilih calon agen representasi dalam pemilu karena pertimbangan kepribadiannya (*candidate's personality*) bukan karena program yang ditawarkan atau karena kesamaan ideologi. *Keempat,* pola relasi yang berbasis pada loyalitas yang biasanya muncul karena adanya identifikasi simbolik atau kultural. Dalam pola ini, hubungan simbolis dan kultural menjadi dasar loyalitas pemilik suara untuk memilih calon anggota parlemen.

Pola hubungan konstituen dan wakil itu mendasari munculnya konsepsi tentang representasi yang demokratis (*democratic representation*). Esensi representasi demokratis adalah otoritasi dan akuntabilitas yang berbasis pada keseteraan politik yang mengindahkan prinsip transparansi dan responsivitas (Olle Tornquist, 2009). Dalam konteks ini ada tiga tipe representasi. *Pertama*, representasi simbolik, artinya wakil berdiri untuk (*standing for*) konstituen karena kesamaan identitas, budaya, agama, kerabat dan sebagainya. Dalam pandangan kami, representasi semacam ini bisa juga disebut representasi komunal atau representasi parokhial. *Kedua*, representasi deskriptif, yakni wakil berdiri untuk (*standing for*) konstituen karena kesamaan daerah, komunitas, jenis kelamin, profesi. *Ketiga*, representasi substantif, yakni wakil bertindak untuk (*acting for*) konstituen karena kesamaan organisasi, pandangan, kepentingan, dan ideologi (H. Pitkin, 1967, Gerry Mackie, 2003; Olle Tornquist, 2009).

Jika representasi merupakan konsep sentral dalam demokrasi perwakilan, konstituensi merupakan konsep sentral dalam representasi. Konstituensi sebagai bentuk hubungan antara konstituen dengan wakil selalu menghadirkan pertanyaan: siapa konstituen setiap wakil rakyat, bagaimana wakil menentukan dan berhubungan dengan konstituen, bagaimana sistem konstituensi yang dibangun oleh sebuah negara. Dalam demokrasi prosedural, konstituensi elektoral menjadi dasar

pembentukan konstituensi, yakni pengelompakan dimana suara warga dihitung berdasarkan hasil pemilihan umum (Andrew Rehfeld, 2005). Melissa Williams (1998) menilai bahwa konstituensi elektoral ini adalah bentuk konstituensi yang sangat sempit karena hanya berbicara tentang hubungan antara pemilih dan wakil-wakilnya dalam pemilihan umum. Lebih dari sekadar konstituensi elektoral, Kitschelt *et al* (1999) menegaskan bahwa konstituensi mengandung tiga elemen penting: proteksi terhadap hak-hak dan kepentingan kelompok atau organisasi rakyat; merepresentasikan kepentingan lokal yang dimarginalkan oleh kepentingan nasional; dan mendidik keahlian atau keterampilan kewarganegaraan di kalangan warga.

Andrew Rehfeld (2005) juga menilai bahwa konstituensi teritorial merupakan tipe konstituensi yang paling lemah, bahkan menciptakan pengabaian (*exclusion*) terhadap konstituen, karena wilayah sebagai basis konstituensi menyediakan "*community of interest*" yang tidak jelas, heterogen dan meluas. Dalam kondisi ini, wakil rakyat tidak cukup jelas mewakili atau merepresentasi kepentingan apa dan siapa. Karena itu Rehfeld merekomendasikan konstituensi berbasis kelompok dan organisasi atau disebut konstituensi organisasional, yang tentu berbasis pada kepentingan yang spesifik dan jelas. Sebagai contoh, wakil rakyat mempunyai basis konstituen pada organisasi buruh, organisasi petani, organisasi nelayan, organisasi perempuan, organisasi ibu pencari keadilan/HAM, organisasi usaha kecil perempuan, organisasi difabel, organisasi pedagang kaki lima, dan sebagainya. Kami berpendapat pada konstituensi organisasional ini akan membuat representasi lebih substantif ketimbang representasi simbolik dan deskriptif.

Representasi dan konstituensi sebenarnya bekerja dalam tiga ranah yang berujung dalam kebijakan publik, yakni ranah masyarakat sipil, ranah masyarakat politik dan ranah negara. *Pertama,* ranah masyarakat sipil bukan berbicara tentang komunitas spasial (misalnya desa), tetapi berbicara tentang organisasi warga (*people organization* maupun *civil society organization*) dengan berbasis pada hak dan kepentingan yang jelas, sebab dalam demokrasi, kepentingan warga itulah yang menjadi basis kebijakan negara. Organisasi warga itu antara lain serikat buruh, serikat tani, serikat nelayan, organisasi difabel, organisasi perempuan, organisasi masyarakat peduli pendidikan dan kesehatan, dan sebagainya.

Mereka bukanlah organisasi komunitas berbasis spasial yang berorientasi pada harmoni, melainkan sebagai aksi kolektif yang digunakan untuk merepresentasikan kepentingan hakiki mereka dan mengontrol negara.

Kedua, ranah masyarakat politik yang mencakup partai politik dan parlemen. Mereka adalah institusi representasi warga serta jembatan antara warga dengan negara. Mereka berkepentingan dengan warga sebagai konstituen dan basis kekuasaannya. Dengan kalimat lain, warga adalah basis konstituensi elektoral bagi parlemen. Setiap anggota parlemen pasti menjalankan fungsi artikulasi dan agregasi kepentingan konstituen. Tetapi ada pola representasi dan konstituensi yang berbeda-beda. Ada wakil rakyat yang membangun konstituensi secara teritorial (spasial) yang berbasis pada kekerabatan, komunitas, suku, agama, identitas dan lain-lain, yang tentu akan membuahkan pola representasi simbolik atau representasi deskriptif. Sebagian kecil wakil rakyat lain yang mempunyai ideologi kuat biasanya membangun konstituensi organisasional sehingga membuahkan representasi substantif yang relevan dengan representasi yang demokratis (*democratic representation*).

Ketiga, ranah negara, yakni arena perencanaan dan penganggaran (PDP) serta kebijakan publik. Sebagai institusi representasi dan jembatan antara masyarakat dan negara, setiap anggota parlemen sangat berkepentingan mempengaruhi dan menentukan PDP dan kebijakan publik. Jika mengikuti skema representasi yang demokratis, peran parlemen adalah menjalankan konstituensi organisasional dan representasi substantif, yakni memperjuangkan kepentingan organisasi yang diwakilinya menjadi kebijakan publik yang strategis. Kebijakan yang berproses dari pola ini lebih fundamental dan mencerminkan representasi warga. Tetapi, sebaliknya, jika wakil rakyat menggunakan representasi simbolik dan representasi deskriptif dengan basis konstituensi teritorial, maka akan sulit membuahkan kebijakan yang mencerminkan representasi warga. Perjuangan wakil rakyat memperoleh dana proyek melalui PDP hanya memenuhi kebutuhan konstituen jangka pendek, tetapi tidak menjawab hak dan kepentingan warga secara fundamental.

Secara umum logika dasar pendalaman demokrasi sebenarnya dapat ditemukan, yakni sebagai upaya transformasi berkelanjutan dari demokrasi prosedural menuju demokrasi substantif, dari

demokrasi elitis menuju demokrasi partisipatoris, pelembagaan demokrasi deliberatif, penguatan partisipasi warga, *citizenship*, dan lain-lain. Sunhyuk Kim (2000), misalnya, memberi makna pendalaman demokrasi sebagai proses perbaikan berkelanjutan pasca konsolidasi, yakni membuat sistem demokratis lebih representatif, akuntabel, efektif, inklusif dan ekstensif.

Sebagai salah satu elemen kunci dalam pendalaman demokrasi perwakilan, kehadiran dan aktivisme warga dalam proses pengambilan keputusan publik menjadi sangat penting. Dalam situasi tersebut, Chandoke (dalam Tornquist, Webster dan Stokke, 2009:32-34) mengingatkan perlunya dua prakondisi yang penting. *Pertama,* adanya masyarakat sipil (misalnya kelompok profesional, asosiasi buruh, dsb) yang dinamis dan punya kesadaran. Meskipun kehadiran institusi demokrasi perwakilan seringkali disokong dari level atas misalnya elit partai politik atau elit parlemen, keberadaan masyarakat sipil yang sadar dan dinamis akan memberi makna yang lebih dalam terutama dalam aksi kolektif bersama yang bisa mengklaim diri sebagai bagian dari konstituen.

Kedua, kelompok masyarakat sipil tersebut sebaiknya tersambung secara kelembagaan dengan model atau tipe representasi yang ada. Artinya, walau warga sebagai orang yang diwakili telah menyerahkan mandat kepada seorang wakil atau agen representasi (baca: anggota parlemen terpilih), sebaiknya tetap memiliki ruang yang tersambung atau bisa mengetahui apa yang dilakukan anggota parlemen tersebut. Dengan begitu, seorang agen representasi akan tetap memperhatikan kepentingan dan permasalahan warga yang diwakili.

Selain partisipasi rakyat, representasi sebenarnya juga merupakan sebuah isu sentral dalam pemikiran tentang pendalaman demokrasi, terutama yang bertautan dengan penguatan demokrasi perwakilan. Mandat dan akuntabilitas serta relasi antara parlemen dengan konstituen merupakan isu-isu penting dalam representasi itu. Studi ini hendak menggunakan konsep representasi simbolik dan representasi deskriptif untuk menggambarkan *existing condition* representasi saat ini, sekaligus menawarkan konsep representasi substantif sebagai kerangka preskripsi (rekomendasi) untuk memperkuat representasi-konstituensi dalam konteks pendalaman demokrasi di masa depan.

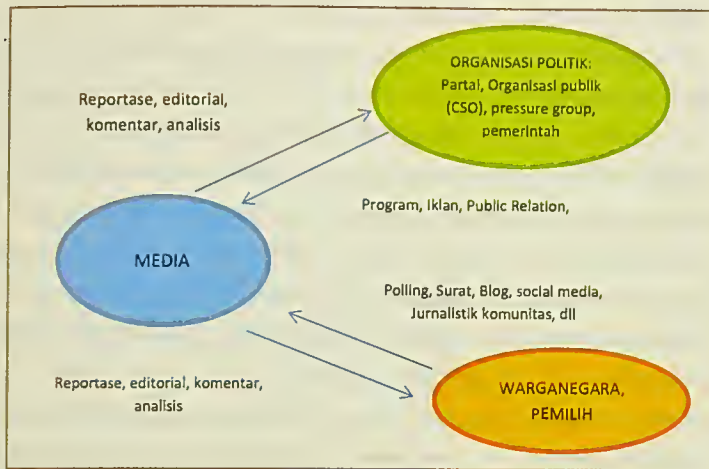
2.2. Komunikasi Politik

Komunikasi politik merupakan sebuah studi yang *multi-level field*, mempunyai komponen yang kompleks karena terkait dengan banyak hal; mulai dari budaya politik, aktor politik, organisasi media serta heterogennya konstituen yang terlibat. Perlu adanya *framework* yang dapat melihat bagaimana *link* antara komponen ini bisa bekerja. Bagaimana mereka terlibat, bagaimana antar mereka memberikan pengaruh, serta bagaimana hal tersebut bisa terjadi.

Studi Patricia dkk (2010) menyebutkan adanya dua dikotomi komunikasi politik, yaitu sebagai sebuah fenomena (*das sein*) dan disiplin ilmu pengetahuan(*das sollen*). Penjelasan ini banyak dikutip oleh beberapa studi yang membahas tentang komunikasi politik. Sebagai sebuah realita, komunikasi politik dikategorikan sebagai sebuah proses, produk atau kombinasi dari keduanya. Klasifikasi yang terbentuk juga sangat dipengaruhi oleh hal-hal yang bersifat makro; seperti sistem politik dan institusi media yang ada. Karenanya, hasil dan proses komunikasi politik di sebuah negara akan berbeda dengan negara yang lain.

Sebaliknya, sebagai sebuah disiplin keilmuan, komunikasi politik dimaknai sebagai cetak biru (*blueprint*) bagi fenomena yang terjadi. Komunikasi politik sebagai sebuah keilmuan dipertegas dengan studi Blumler (Brants and Voltmer, 2011) yang menjelaskan bahwa komunikasi politik adalah sesuatu yang normatif, dimana nilai politik dan komunikasi akan menghasilkan suatu hal yang berbeda, karena eksistensinya ditentukan oleh proses realisasi (*output*), terkait erat dengan *collective self-determining* dari warganegara dan proses demokratisasi yang terjadi.

Menurut Brian McNair (2011), studi tentang komunikasi politik selalu dikaitkan dengan hubungan tiga elemen kunci, yaitu organisasi-organisasi politik, media dan warga negara (*voters*). Tiga elemen ini dalam proses komunikasi politik mempunyai sistem dan fungsi berbeda. Saluran komunikasi timbal balik antara *political organisations* dan media menunjukkan kesamaan yang dilakukan media terhadap warga negara. Sayangnya, tidak terlihat adanya pola komunikasi antara organisasi-organisasi politik dan warganegara. Untuk lebih jelasnya bisa dilihat dalam gambar di bawah ini:

Gambar 2.1.
Elemen Komunikasi Politik (Brian McNair: 2011)

Sejarah komunikasi politik sebenarnya adalah sejarah berkembangnya media msasa (Darren, 2006). Media massa mengalami metaformosis dari waktu ke waktu mengikuti perkembangan ekonomi dan politik pada masanya. Blumler dan Kavanagh (1999) menyebutkan adanya tiga era perkembangan komunikasi politik yang dikenal dengan *'The Age of Political Communication'.* Tiga era komunikasi politik merepresentasikan perkembangan demokratisasi, politik dan perkembangan media yang terjadi.

Fase pertama (dua dekade setelah PD II) dalam sistem komunikasi politik dikenal dengan masa keemasan partai politik dimana sistem kepartaian diartikulasikan dalam struktur sosial danPemilih pada masa ini diidentifikasi mempunyai hubungan yang erat dengan partai politik. Tiga tanda bahwa komunikasi politik pada masa ini dikuasai oleh partai politik adalah: pesan politik disampaikan secara substantif terkait dengan prinsip dan kebijakan yang digunakan untuk membedakan dengan rival politiknya, kebanyakan pesan yang disampaikan dengan mudah diakses oleh media dan mayoritas pemilih memberikan respon melalui pemilihan atau dengan memberikan dukungan (*reinforcement*).

Fase kedua (era baru pada tahun 1960an), merupakan era berkembangnya media televisi dan berkurangnya loyalitas pemilih terhadap partai. Empat transformasi yang terjadi pada masa ini antara

lain: (1) berkurangnya frekuensi pola pemilihan yang mengarah pada propaganda partai termasuk dengan peran media, (2) nonpartisan mulai dikenal sebagai norma dalam bentuk sebuah keadilan dan netralitas, konsep kewarganegaraan sesungguhnya mulai terbentuk, (3) Televisi mempunyai jangkauan lebih luas, termasuk pada kelompok-kelompok yang sebelumnya susah dijangkau dan pemberitaan berimbang, (4) perubahan nilai dan format televisi, seperti pemberitaan yang memberikan pengaruh dalam waktu dekat, timing kegiatan politik yang sudah terjadwal dalam agenda, bahasa politik yang digunakan dalam pemberitaan, ini semua memberikan pengaruh sangat besar terhadap proses komunikasi politik. Pada masa ini politisi membutuhkan *effort* yang luar biasa untuk meyakinkan konstituennya.

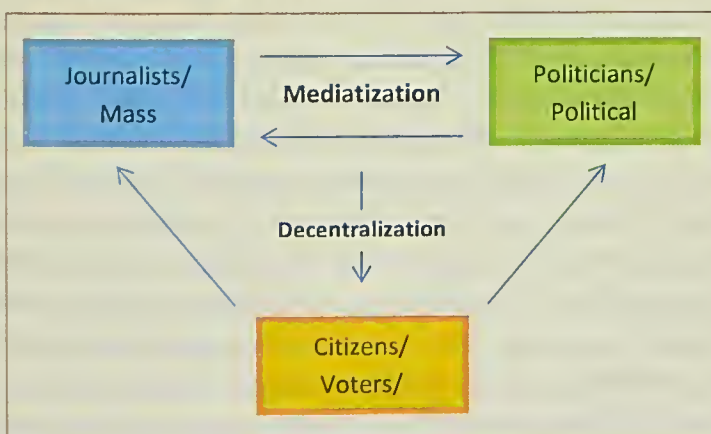
Fase ketiga, merupakan fase perkembangan media dari dominasi televisi dan radio menuju teknologi modern. Pesan politik bisa diakses dari media apapun dan tidak terbatas. Di lain pihak, jam tayang politisi di media terbatas, pemberitaan terkait kepentingan publik diperluas. Kondisi ini mengubah pola komunikasi politik dimana politisi akan berkompetisi mengambil momentum untuk memberikan komentar dan *take an action* di media dalam segala isu, meskipun terkadang tidak menguasai. Untuk Jurnalis, semakin maraknya media baru berakibat pada tingginya kompetisi menghasilkan berita.

Dalam situasi seperti ini kesempatan untuk melakukan refleksi dan *judgement* bagi politisi sangat sempit. Lima tipologi yang ditemukan dalam masa ini antara lain: (1) berkembangnya profesionalisasi dan spesialisasi dalam advokasi politik, (2) meningkatnya tekanan untuk berkompetisi, (3) anti popularitas kelompok elit dan populisme, (4) diversifikasi sentrifugal yang berakibat pada tidak tersentralnya komunikasi politik hanya pada politisi, *cyber politic* dan *on line service* menjadi *trend-setter* dikalangan politisi. (5) penerimaan konstituen terhadap politik.

Ada tiga isu penting yang muncul yaitu: *pertama*, struktur pengguna media (*audience*); segmentasi audien politik radikal muncul akibat dari banyaknya channel media, meningkatnya kompetisi dan tidak terintegrasinya siaran mengenai pelayanan publik. *Kedua*, efek politik terhadap konstituen yang menggunakan media sebagai sumber informasi, menurut studi schulz (1997), ada dua tipe yaitu menganggap

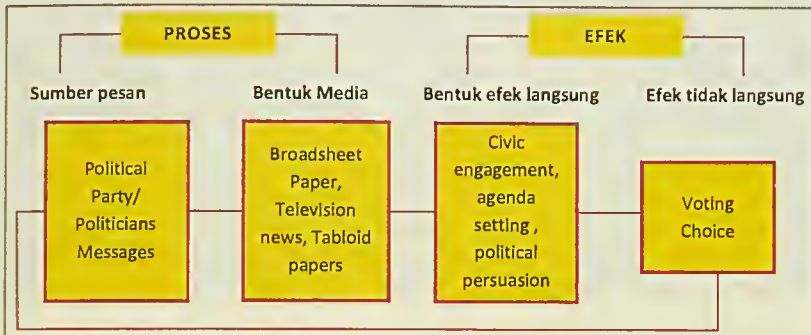
isu politik tidak penting (*peripheral*) dan mengambil isu politik hanya sebagai bagian dari sensasi, merupakan hal negatif karena informasi yang diperoleh tidak menyeluruh (*fragmented*). *Ketiga*, popularisasi, yang memunculkan kelompok *critical traditionalist* yang melihat perkembangan media sebagai hal negatif dan *popular culturalist* yang melihat perubahan sebagai hal positif.

Untuk memahami perubahan terkini yang terjadi dalam relasi komunikasi politik antara politisi – media – pemilih, konsep yang didesain oleh Brant dan Voltmer (2011) di bawah ini bisa menjelaskan bagaimana pola relasi antara ketiga pihak tersebut. Ada dua dimensi yang menjelaskan bagaimana hubungan antara ketiga aktor ini. Pertama, dimensi horisontal yang terjadi antara media dan politisi/ institusi politik. Relasi antara dua fihak ini disebut sebagai *mediatization*. Pola hubungan yang terbentuk adalah saling membutuhkan, saling menguasai, saling berkompetisi, saling tergantung untuk mencapai tujuan masing-masing. Politisi membutuhkan media untuk publisitas, di lain pihak media membutuhkan politisi sebagai fihak yang menguasai sumber informasi. Dalam hal ini, keseimbangan kekuasaan (*power balance*) antara media dan politisi telah terbentuk.

Gambar 2.2.
Perubahan-Perubahan dalam Komunikasi Politik
(Brant & Voltmer, 2011)

Dimensi kedua, adalah hubungan vertikal atau hubungan antara media dan pemilih atau publik. Meski pemilih menjadi aktor yang paling tersubordinasi dalam hubungan ini, namun tren terkini menunjukkan adanya perubahan dinamika dimana dominasi logika media mengalami peningkatan dan muncul bentuk baru dari konsep kewarganegaraan. Jika dulu elit politik berkuasa atas media dan isu yang diangkat, saat ini proses politik berpusat pada media (*media centered political process*). Karenanya, media mempunyai kelebihan untuk mengkontrol agenda publik, lebih independen untuk menentukan keberpihakan, menggunakan teknologi canggih untuk menyalurkan aspirasi konstituen dan sosialisasi politik elit bisa disampaikan secara gamblang dan terbuka. Di lain pihak, konstituen mengalami peningkatan kemampuan dalam memahami politik karena pengaruh media. Semakin besar akses pada media, 'melek' terhadap politik semakin banyak ditemukan. Namun di satu sisi, besarnya informasi tentang politik yang tidak dibarengi dengan mudahnya aksesibilitas terhadap proses politik akan berakibat pada diskoneksi konstituen terhadap politik. Menurut Darren (2006), kondisi ini akan memunculkan sebuah kelompok politik yang tidak berfihak pada *mainstream* media komunikasi tetapi lebih fokus pada penciptaan komunitas virtual sebagai saluran politik mereka.

Secara substansi, komunikasi politik bisa difahami dalam lima tahapan proses komunikasi yaitu:'*Who* (the source), *says what* (the content), *through which channel* (media), *to whom* (the audience) *in what effect* (the impact)'. Lima dimensi ini menentukan bagaimana proses komunikasi politik terjadi dan memberikan pengaruh. Dalam skema Pippa Norris (1999) yang merupakan hasil studi di Britain, menjelaskan bagaimana pesan yang disampaikan melalui beberapa media memberikan pengaruh terhadap kecenderungan suara pemilih. Brian (2011) menegaskan bahwa komunikasi politik yang bagus akan mempengaruhi tingkah laku dan kebiasaan publik, terutama dalam hal melakukan pemilihan (*voting behaviour*). Melalui model yang di bawah ini diharapkan pesan yang disampaikan melalui komunikasi politik bisa mempengaruhi publik secara langsung dengan berpijak pada tiga hal yaitu: mendorong orang untuk selalu memantau apapun yang terjadi di dunia dan memobilisasi untuk menjadi pemilih (*civic engagement*), mendefinisikan permasalahan politik yang menjadi prioritas (*agenda*

setting) dan mempertajam preferensi politik masyarakat (*persuasion*).

Gambar 2.3.
Skema Komunikasi Politik (Pippa Norris, 1999)

Banyak studi menjelaskan bagaimana komunikasi politik menentukan sebuah keterwakilan, serta bagaimana komunikasi politik berpengaruh terhadap proses *political representation*. Darren (2006) menyebutkan, konsep keterwakilan mengharuskan adanya saluran komunikasi antara pemilih dan yang mewakilinya. Agar konstituen merasa bahwa mereka terwakili secara efektif, perlu adanya desain komunikasi yang menjelaskan kepada publik bagaimana sebuah keputusan dibuat, bagaimana sebuah kebijakan itu tepat dalam waktu yang lama dan bagaimana keinginan dan kebutuhan mereka terpenuhi. Kenyataannya, publik terkadang merasa diskoneksi dengan proses politik dan merasa tidak nyaman atas ketidakberdayaannya terhadap proses komunikasi politik. Beberapa bukti menunjukkan bahwa publik merasa tidak terwakili dengan efektif adalah: menurunnya jumlah konstentan pemilu, menurunnya jumlah pemilih, melemahnya kepercayaan atas institusi politik yang ada, kurangnya pengetahuan politik terutama bagi kelompok muda, menurunnya ketertarikan terhadap aktifitas politik serta meningkatnya ketertarikan terhadap kegiatan yang tidak terkait dengan pemilu.

Fakta yang menarik dengan tidak terwakilinya beberapa kelompok akibat minimnya akses terhadap media dan *political input* adalah munculnya kelompok politik yang tidak berpihak pada *mainstream* media komunikasi dan fokus terhadap terbentuknya komunitas virtual

yang menuntut adanya keterwakilan secara *on line* (*e-representation*).
Kondisi ini mulai marak akhir-akhir ini dengan meningkatnya angka kelompok 'Golput' yang menyuarakan kampanye politiknya melalui media internet dan mengajak kelompok *swing voters* untuk terlibat.

Kebanyakan, komunikasi politik didesain untuk persuasi, padahal komunikasi secara persuasif tidak pernah mewakili (Darren: 2006). Fenomena komunikasi persuasi muncul karena adanya negosiasi politik yang didominasi oleh kelompok-kelompok tertentu. Hal ini berakibat pada resistennya kelompok yang tidak terwakili. Sepertinya, seorang politisi saat ini tidak harus mengeluarkan usaha, sumberdaya dan strategi lebih rumit untuk berkomunikasi dengan konstituennya dibandingkan masa sebelumnya. Tantangan dari politisi saat ini adalah ketidakpercayaan publik terhadap kekuasaan, kejujuran elit politik serta kemampuan komunikasi politik menggunakan teknologi terbarukan.

BAB 3

Lanskap dan Arena

Bab tiga dalam kajian ini akan memuat deskripsi berupa konteks sosial dan politik di lokasi dimana kajian ini dilangsungkan yakni Provinsi Kalimantan Timur (Kaltim) dan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). Deskripsi konteks ini penting diketahui untuk mengidentifikasi potensi sumber daya daerah dan permasalahan yang bersemayam di dalam tata relasi sosial budaya ekonomi politik daerah tersebut. Penggambaran konteks ini dilakukan dengan menghadirkan *setting* secara politik maupun ekonomi beserta lanskap sosio-kultural-historis yang bekerja di lokasi riset.

Secara umum, Kaltim menjadi lokasi riset karena daerah ini memiliki isu atau wacana pembangunan yang tiada henti menjadi perbincangan serius baik di pusat maupun di daerah. Ini misalnya terjadi di daerah Sebatik-Nunukan yang menjadi area perbatasan Indonesia-Malaysia. Infrastruktur yang tidak memadai dan minimnya fasilitas kesehatan dan pendidikan misalnya membuat banyak warga Indonesia memenuhi kebutuhan hidupnya ke Malaysia. Sementara Provinsi DIY menjadi lokasi riset karena daerah ini memiliki cerita tentang bagaimana

isu yang bersifat lokal yakni tentang regulasi keistimewaan mampu diangkat dan diperjuangkan di level nasional.

3.1. Konteks Lokalitas Kalimantan Timur

3.1.1. Karakter Wilayah

Lanskap Geografis

Secara geografis, Kalimantan Timur adalah provinsi dengan luas wilayah daratan seluas 198.441,17 km^2 dan luas lautnya seluas 10.216,57 km^2. Dengan luasan wilayah demikian, menjadikan provinsi ini sebagai wilayah terluas kedua setelah Papua. Letaknya yang berbatasan langsung dengan negara bagian Malaysia (Negara Bagian Sabah dan Serawak Malaysia Timur) menempatkan provinsi ini sebagai salah satu halaman depan wilayah RI. Sekaligus memiliki nilai sangat strategis secara geo-politik, mengingat terdapat kepentingan nasional yang di sepanjang wilayah perbatasan.

Wilayah Provinsi Kalimantan Timur bertopografi gelombang. Elevasi lahannya mulai landai sampai curam (0–60 persen), dengan ketinggian lahan mulai dari 0 – 1500 dpl. Dataran rendah terletak di daerah aliran sungai, sedangkan daerah perbukitan dan pegunungan terletak di daerah barat laut yang berbatasan langsung dengan Malaysia. Proporsi wilayah berlahan dengan kemiringan 40 – 60 persen mencapai 40,62 persen, sementara itu 41,03 persen merupakan lahan berketinggian 100 -1000 dpl. Karakteristik lahan topografi ini jelas menuntut pemanfaatan secara spesifik mengikuti peruntukan lahan yang cocok dengan fungsi lahan tersebut.

Dibalik karakter topografis demikian, terkandung sumberdaya alam yang begitu melimpah terutama di sektor industri ekstraktif seperti pertambangan batubara, minyak dan gas. Di samping pertambangan, potensi sumber daya alam yang cukup melimpah di Kaltim yakni sektor kehutanan. Tidak mengherankan jika provinsi ini dikenal sebagai salah satu provinsi yang terkaya, karena menjadi salah satu penyumbang pendapatan nasional terbesar.

Wilayah Administratif

Secara administratif, Provinsi Kalimantan Timur dibentuk berdasarkan UU No. 25/1956. Berdasarkan UU No. 27/1959 tentang Pembentukan Daerah Tingkat II di Kalimantan (Lembaran Negara Tahun 1955 No.9), provinsi ini memiliki dua kota (Samarinda dan Balikpapan) dan empat kabupaten (Kutai, Pasir, Berau, Bulungan). Pembentukan wilayah kabupaten dan kota baru terjadi pada saat sistem pemerintatahan RI menganut sistem desentralisasi dan otonomi daerah.

Berdasarkan ketentuan UU No 22 Tahun 1999 dibentuk lagi dua kota (Bontang, Tarakan) dan empat kabupaten (Kutai Barat, Kutai Timur, Malinau, Nunukan). Pada tahun 2002 berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 8/2002, dibentuk Kabupaten Penajam Paser Utara. Terakhir, pada tanggal 17 Juli 2007, DPR RI sepakat menyetujui pembentukan Kabupaten Tana Tidung. Sejak tahun 2007 sampai Oktober tahun 2012 wilayah administrasi Provinsi Kalimantan Timur terbagi menjadi empat kota dan sepuluh kabupaten (14 kab./kota), meliputi 140 kecamatan dan 1.445 desa/kelurahan.

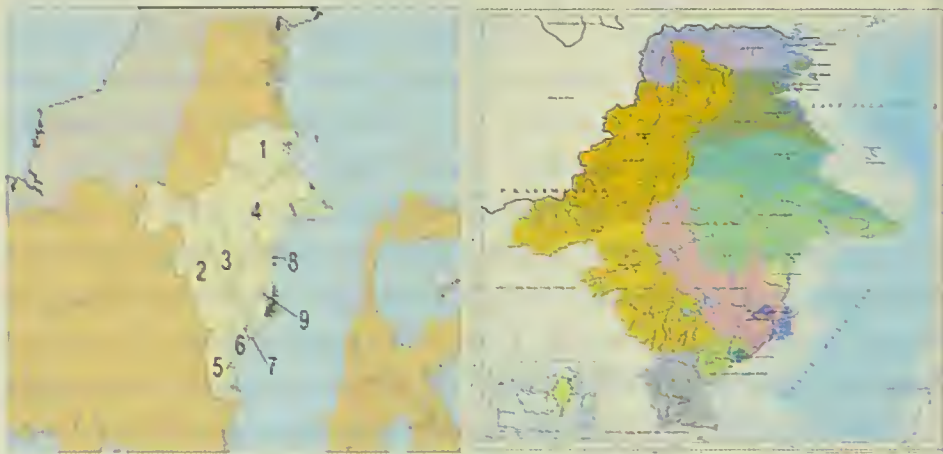
Namun, tepat pada tanggal 25 Oktober 2012, DPR RI sepakat menyetujui pembentukan Provinsi Kalimantan Utara sebagai provinsi ke-34 dengan cakupan wilayah administrasi meliputi satu kota (Tarakan) dan empat kabupaten (Tana Tidung, Bulungan, Malinau, Nunukan). Pembentukan Provinsi Kalimantan Utara (Kaltara) ditetapkan melalui UU No. 20/2012. Dengan berlakunya undang-undang tersebut, maka sekarang wilayah administrasi Provinsi Kalimantan Timur meliputi tiga kota dan enam kabupaten. Tabel 3.1. berikut adalah data kabupaten dan kota di Provinsi Kalimantan Timur pasca ditetapkannya UU No 20/2012.

Tabel 3.1
Nama Kabupaten dan Kota di Provinsi Kalimantan Timur

NO	KABUPATEN/KOTA	IBU KOTA
1	Berau	Tanjung Redeb
2	Kutai Barat	Sendawar
3	Kutai Kartanegara (Kukar)	Tenggarong
4	Kutai Timur (Kutim)	Sangatta
5	Paser	Tanah Grogot
6	Penajam Paser Utara	Penajam

NO	KABUPATEN/KOTA	IBU KOTA
7	Balikpapan	Balikpapan
8	Bontang	Bontang
9	Samarinda	Samarinda

Peta berikut menggambarkan cakupan wilayah administrasi Provinsi Kalimantan Timur pasca ditetapkannya UU No 20 Tahun 2012 tentang Pembentukan Provinsi Kalimantan Utara seperti disajikan dalam gambar 3.1. berikut ini.

Gambar 3.1.
Peta Wilayah Kaltim Pasca Pemekaran Kaltara

3.1.2. Karakter Penduduk dan Pemilih

Komposisi dan Sebaran Penduduk

Kalimantan Timur termasuk provinsi yang memiliki pertumbuhan penduduk tinggi (3,82 persen per tahun). Hasil sensus penduduk tahun 2010, penduduk Kalimantan Timur mencapai 3.553.143 jiwa, dengan komposisi laki-laki 52,68 persen dan perempuan 47,32 persen. Setahun berikutnya, penduduk Kaltim sudah menjadi 3.690.520 jiwa. Jumlah tersebut paling banyak tinggal di Samarinda, diikuti Kukar dan Balikpapan. Sedangkan paling sedikit tinggal di Tana Tidung. Data ini memperlihatkan bahwa persebaran penduduk di Kaltim termasuk timpang, antara daerah kota dengan daerah perdesaan.

Kantor Statistik Provinsi Kaltim melansir data bahwa seperlima penduduk Kaltim pada tahun 2011 tinggal di Kota Samarinda (20,47 persen), Kabupaten Kutai Kartanegara (17,64 persen), Kota Balikpapan (15,69 persen) dan lainnya sekitar 0,43-6,48 persen. Proporsi sebaran penduduk ini sudah berlangsung lama, sejak tahun 2004. Persebaran penduduk secara luasan wilayah lebih memprihatinkan, karena wilayah kabupaten yang luasan wilayahnya mencapai 99,17 persen dari seluruh luas wilayah Provinsi Kaltim, hanya dihuni oleh separuh lebih sedikit penduduk Provinsi Kaltim (54,35 persen). Sedangkan wilayah kota yang luasannya banyak sekitar 0,83 persen dari seluruh wilayah Kaltim, jumlah penduduk yang mendiaminya mencapai 45,63 persen, (Kantor Statistik Kaltim, 2012). Ketimpangan ini menyebabkan kepadatan penduduk di kabupaten sangat jarang (1-48 jiwa/km^2). Sebagai perbandingan dengan Kota Samarinda misalnya, kepadatan penduduknya sangat tinggi yakni mencapai 1.087,30 jiwa/km^2.

Karakter Psiko-Sosial-Politik

Sebagai daerah dengan potensi sumber daya alam sangat melimpah tentu menjadi pendorong utama bagi terjadinya migrasi masuk ke Kaltim. Selain suku asli di Kalimantan Timur yakni Kutai, Dayak, Melayu dan Banjar, terdapat suku-suku lain terutama berasal dari Jawa dan Sulawesi. Tetapi saat ini populasi ketiga suku tersebut lebih kecil daripada populasi suku pendatang seperti suku Banjar, Bugis, Toraja dan terutama suku Jawa. Ringkasnya, masyarakat Kaltim bercirikan masyarakat yang majemuk.

Kemajemukan ini menuntun pada upaya masing-masing masing-masing suku berhimpun membentuk wadah berbasis kesukuan. Kondisi tersebut diindikasikan dengan menggeliatnya kebangkitan kelompok kesukuan di Kaltim dalam wadah laskar-laskar serta paguyuban. Kondisi psiko-sosio-kultural *existing condition* demikian lahir sebagai upaya untuk menegaskan identitas diri di hadapan kelompok di luar basis sosial mereka. Sayangnya realitas politik identitas seperti ini, secara statistik tidak terekam dengan memadai. Otoritas statistik Kaltim hanya memiliki data statistik organisasi kemasyarakatan (ormas) dan organisasi sosial (orsos).

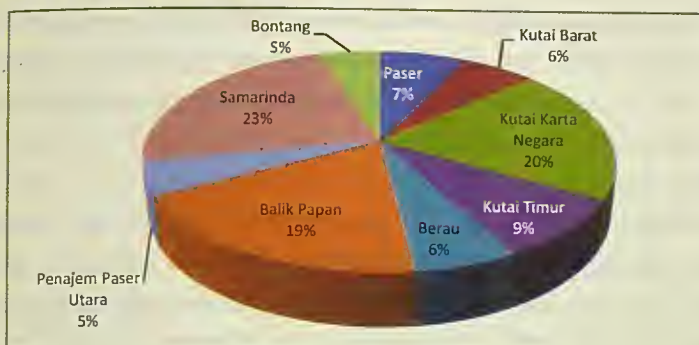
Data resmi BPS pada tahun 2011 menyebutkan bahwa organisasi

masyarakat di Kaltim dibedakan menjadi 4 kategori, yaitu; ormas profesi sebanyak 80 organisasi, ormas keagamaan berjumlah 105 kelompok, ormas kesamaan kegiatan (ormas berbasis minat) mencapai 768 organisasi, serta ormas fungsional terdiri dari 81 kelompok. Jumlah Ormas profesi, keagamaan dan fungsional memiliki tren menurun dibandingkan tahun 2008, 2009 dan 2010. Sedangkan ormas kesamaan kegiatan memiliki tren naik dan bahkan melonjak dari tahun 2008, 2009 dan 2010, (BPS Kaltim, 2012). Apakah laskar-laskar terdata sebagai ormas? Dalam data statistik yang bersumber dari provinsi dalam angka, perihal laskar ini tidak terklarifikasi, sebagai bagian dari data ormas atau di luar ormas.

Geliat ormas berkategori berbasis minat yang melonjak jumlahnya, memberikan sinyal bahwa warga masyarakat berkecenderungan untuk berhimpun dalam kelompok atau organisasi berbasis sektor atau kegiatan tertentu. Jika dugaan ini benar dan faktual, berpotensi menjadi lahan subur untuk menabur benih bagi *active citizen*. Langkah lanjut dari benih warga aktif ini bisa dikembangkan menjadi konstituen yang aktif dan kritis untuk membangun representasi yang subtantif, bukan representasi simbolik maupun deskriptif (IRE, 2013).

Jumlah dan Sebaran Pemilih

Bagaimana dengan jumlah pemilih di Provinsi Kalimantan Timur? Berdasarkan data dari Komisi Pemilihan Umum Provinsi Kalimantan Timur, tercatat bahwa Daftar Pemilih Tetap (DPT) Pemilu 2009 untuk 14 kabupaten/kota sejumlah 2.474.351 pemilih. Sementara pemilih yang menggunakan hal pilih dalam pemilu 2009 lalu, tercatat 56 persen. Namun, jika lima kabupaten/kota yang kini masuk wilayah administratif Provinsi Kalimantan Utara dikeluarkan, maka jumlah pemilih di Kaltim menjadi 2.117.644 orang dengan proporsi seperti Gambar 3.2. berikut ini.

Gambar 3.2.
DPT Kaltim Tahun 2009

Sumber: KPU Provinsi Kalimantan Timur, 2009

Persebaran jumlah pemilih di Provinsi Kaltim, berdasarkan gambar 3.2., nampak bahwa komposisi pemilih terbesar ada di Kota Samarinda sedangkan terkecil ada di Kabupaten Bontang dan Panajam Paser Utara. Data ini pun menggambarkan bahwa proporsi pemilih yang besar (tiga teratas) dimiliki oleh kabupaten/kota yang termasuk daerah induk, yaitu Samarinda, Kutai Kartanegara dan Balikpapan.

3.1.3. *Setting* Sosial Politik

Sejarah Kalimantan Timur (Kaltim) dihiasi oleh kehidupan sosial masyarakat dalam naungan kerajaan, sama dengan sejarah kehidupan sosial masyarakat di Daerah Istimewa Yogyakarta. Kerajaan yang berkuasa jauh sebelum penguasaan kolonial Belanda di daerah kaya sumberdaya alam ini antara lain; Kerajaan Kutai (Hindu), Kesultanan Kutai Kartanegara, Kesultanan Pasir dan Kesultanan Bulungan. Kaltim sebagai daerah kaya sumberdaya alam akhirnya menarik minat bagi para pelaku bisnis dari luar daerah dan hal ini akhirnya berpengaruh nyata bagi kehidupan sosial budaya masyarakatnya. Akar sejarah seperti ini berpengaruh pada kehidupan sosial budaya dan politik masyarakat setempat berupa keragaman etnik, agama serta budaya.

Pihak luar yang pertama kali tertarik berusaha mengembangkan perdagangan di kawasan ini adalah Kasultanan Makasar (Gowa) pada tahun 1638-1654, sebelum wilayah Kaltim diserahkan oleh Kesultanan Banjar kepada perusahaan VOC Belanda pada tahun 1787. Sejak

dikuasai VOC Belanda, pelan tapi pasti Kaltim dijadikan sebagai wilayah kesatuan administrasi, kesatuan ekologis dan kesatuan historis. Ketika republik merdeka tahun 1945, menempatkan Kaltim sebagai salah satu karesidenan di Provinsi Kalimantan, setelah 10 tahun lebih, tepatnya tahun 1956 (UU No 25 Tahun 1956) wilayah Kaltim resmi dijadikan sebagai provinsi bersama-sama dengan Kalimantan Selatan dan Kalimantan Barat.

Dari deskripsi sejarah ini nampak terlihat, bahwa wilayah Kalimantan Timur dibangun dan dikembangkan sampai kondisi seperti saat ini, karena peran Kesultanan Banjar yang membangun dan mengundang Kesultanan Makasar untuk berdagang di wilayah Kalimantan Timur. Kesultanan Banjar pun yang tercatat oleh sejarah sebagai pihak yang menyerahkan wilayah Kaltim untuk dikuasai kolonial VOC Belanda. Bertolak dari informasi ini, menunjukkan bahwa penguasaan atas sumberdaya alam di Kaltim oleh pihak luar ternyata yang berlangsung sejak berabad silam. Sekaligus menjadi magnet bagi masuknya migrasi beragam suku bangsa ke daerah kaya ini. Dibalik masuknya migrasi multi etnik ke daerah ini juga membawa ragam kebudayaan dan agama. Masyarakat yang majemuk akhirnya melekat menjadi karakter khas di daerah ini.

3.1.4. Struktur Ekonomi

Kalimantan Timur saat ini menjadi provinsi yang terdepan dalam menyumbang pendapatan dalam negeri di sektor pertambangan (batubara), kayu dan sebagian di sektor migas. Fakta tersebut terkonfirmasi, manakala membaca angka Produk Domestik Regional Bruto (PDRB). Data statistik PDRB Kaltim pada tahun 2011 menyajikan gambaran struktur ekonomi Kaltim yang ditopang oleh empat sektor ekonomi utama (BPS Kaltim, 2012), yaitu; sektor Pertambangan (50,29 persen), Industri Pengolahan (23,36 persen), Perdagangan, Hotel dan Restoran (7,85 persen), serta sektor Pertanian (5,71 persen).

Angka setengah dari total PDRB menunjukkan dominasi sektor pertambangan ini dalam membentuk struktur ekonomi di Kaltim. Data ini memberikan konfirmasi temuan observasi lapangan yang memberikan pesan bahwa roda ekonomi wilayah ini sangat tergantung pada kegiatan eksplorasi sumber daya alam, terutama batubara.

Eksplorasi batubara ini dimulai dari kawasan Bukit Suharto, sepanjang tepian Sungai Mahakam hingga pedalaman wilayah Kabupaten Kutai Kartanegara. Disamping itu sektor pertambangan memberikan *multiflier effect* bagi pertumbuhan sektor-sektor lain, terutama sektor industri pengolahan serta sektor hotel dan restoran.

Bagaimana persebaran PDRB menurut kabupaten/kota? Data statistik Kaltim tahun 2011 memberikan gambaran tiga besar kabupaten/kota pemilik PDRB tertinggi di Provinsi Kaltim, yaitu; Kabupaten Kukar memiliki PDRB tertinggi (Rp 123,48 trilyun), disusul Kota Bontang (Rp 61, 93 trilyun), dan Kabupaten Kutim (Rp 45,75 trilyun). Data ini pun memberikan konfirmasi bahwa selain pertambangan, terdapat Bontang dan Kutim yang kaya di sektor migas, termasuk juga sektor non migasnya.

Struktur ekonomi yang berbasis pada pertambangan dan industri pengolahan ini kontras dengan wilayah provinsi DIY yang ditopang oleh sektor jasa, perdagangan/hotel/restoran, dan pertanian, (BPS DIY, 2012). Struktur ekonomi yang berbeda jelas menampilkan karakter perekonomian yang berbeda pula, baik dalam aspek pendapatan, belanja maupun pembiayaan. Wilayah Kaltim memiliki kondisi infrastruktur yang bertolak belakang dengan kandungan kekayaan sumberdaya alamnya, sedangkan DIY memiliki infrastruktur daerah yang kompatibel bagi kebutuhan sektor jasa dan perdagangan/hotel/restoran.

3.2. Konteks Lokalitas Daerah Istimewa Yogyakarta

3.2.1. Karakter Wilayah

Lanskap Geografis

DIY yang juga dikenal dengan sebutan kota gudeg ini, merupakan provinsi yang terletak di bagian selatan Pulau Jawa bagian tengah dan berbatasan dengan Provinsi Jawa Tengah dan Samudera Hindia. Dengan luas 3.185,80 km^2 menjadikan provinsi ini sebagai terkecil kedua setelah Provinsi DKI Jakarta. Walaupun memiliki luas terkecil kedua setelah Provinsi DKI Jakarta, Daerah Istimewa ini terkenal di tingkat nasional dan internasional. Daerah Istimewa Yogyakarta menjadi destinasi wisata andalan setelah Provinsi Bali.

Secara topografis, letak DIY termasuk zona tengah bagian selatan

dari formasi geologi Jawa Tengah dan Jawa Timur. Wilayah DIY dapat dikelompokkan menjadi empat satuan bentang alam yaitu satuan fisiografi Gunungapi Merapi, satuan fisiografi Pegunungan Selatan atau Pegunungan Seribu, satuan fisiografi Pegunungan Kulon Progo, dan satuan fisiografi Dataran Rendah. Satuan fisiografi Gunungapi Merapi, yang terbentang mulai dari kerucut gunung api hingga dataran *fluvial* gunung api termasuk juga bentang lahan *vulkanik*, meliputi Sleman, Kota Yogyakarta dan sebagian Bantul. Daerah kerucut dan lereng gunung api merupakan daerah hutan lindung sebagai kawasan resapan air daerah bawahan. Satuan bentang alam ini terletak di Sleman bagian utara. Gunung Merapi yang dikenal sebagai salah satu gunung api teraktif di dunia dengan karakteristik khusus, mempunyai daya tarik sebagai objek penelitian, pendidikan, dan pariwisata.

Wilayah Administrasi

Secara adminstratif, DIY adalah Daerah Istimewa setingkat provinsi di Indonesia yang merupakan peleburan Negara Kesultanan Yogyakarta dan Negara Kadipaten Paku Alaman. Provinsi DIY memilik empat kabupaten dan satu kota, yaitu Kabupaten Sleman, Bantul, Kulon Progo dan Gunungkidul serta Kota Yogyakarta. Wilayah DIY terbagi lagi menjadi 78 kecamatan dan 438 desa/kelurahan. Sedangkan posisi geografis DIY dalam peta sebagaimana disajikan dalam gambar 3.3.

Di tengah gambar merah adalah posisi lokasi Kota Yogyakarta. Sementara warna merah muda berupa kerucut berbentuk gunung adalah Kabupaten Sleman dimana terletak kawasan Gunung Merapi. Sedangkan warna kuning adalah wilayah Kabupaten Kulon Progo. Warna hijau tua menandai lokasi wilayah Kabupaten Bantul dan warna hijau muda adalah lokasi wilayah Kabupaten Gunungkidul.

Gambar 3.3.
Peta Wilayah DIY

3.2.2. Karakter Penduduk dan Pemilih

Komposisi dan Sebaran Penduduk

Jumlah penduduk Provinsi DIY berdasarkan Sensus penduduk 2010 sebanyak 3.452.390 jiwa. Komposisi penduduk berdasarkan kelompok usia di provinsi ini didominasi oleh kelompok umur 25-29 tahun sebesar 10,56 persen yang termasuk dalam usia dewasa. Komposisi penduduk terdiri dari umur 0-24 tahun sebanyak 33,21 persen, untuk kelompok umur 25-59 tahun sebesar 53,54 persen, dan penduduk lansia yang berumur 60 tahun ke atas sebanyak 13,25 persen. Menilik komposisi penduduk berdasarkan kelompok usia, menunjukkan sebagian besar penduduk DIY didominasi angkatan kerja produktif. Sedangkan menurut jenis kelamin, provinsi ini memiliki jumlah penduduk dengan proporsi 1.705.404 laki-laki dan 1.746.986 perempuan.

Persebaran penduduk di DIY relatif merata di setiap kabupaten/kota dengan kepadatan penduduk sebesar 1.084 jiwa per km^2. Populasi penduduk paling besar di Kabupaten Sleman dengan jumlah penduduk 1.096.972 jiwa. Sedangkan Kabupaten Bantul, menempati populasi kedua terbanyak yakni sebanyak 911.359 jiwa. Disusul Kabupaten

Gunungkidul sebanyak 703.632 jiwa, Kabupaten Kulon Progo sebanyak 458.298 jiwa. dan Kota Yogyakarta sebanyak 434.544 orang. Meski populasi penduduk di Kota Yogyakarta paling kecil, namun wilayah ini menjadi daerah terpadat dengan tingkat kepadatan mencapai 12.416 jiwa per km^2.

Karakter Psiko-Sosial-Politik

Jumlah penduduk sebagaimana disajikan diatas tentunya memiliki keragamaan secara sosio-kultural. Kondisi tersebut setidaknya dapat dilihat dengan menggunakan indikator pusat-pusat pendidikan yang sangat plural yang terdapat di Yogyakarta. Misalnya, sejak zaman kolonial, sudah terdapat pendidikan Taman Siswa yang didirikan oleh Ki Hajar Dewantara, yang menjadikan nilai-nilai kejawaan sebagai spirit membangun nasionalisme kebangsaan. Pendidikan Mualimin yang didirikan oleh Muhammadiyah, pondok pesantren yang didirikan oleh Nahdlatul Ulama (NU), sekolah Kristen, sekolah Katolik dan di era pasca Kemerdekaan semakin bertambah banyak. Bahkan pasca kemerdekaan Yogyakarta disebut sebagi kota pelajar karena banyaknya sekolah dan perguruan tinggi yang tumbuh dan berkembang di Yogyakarta.

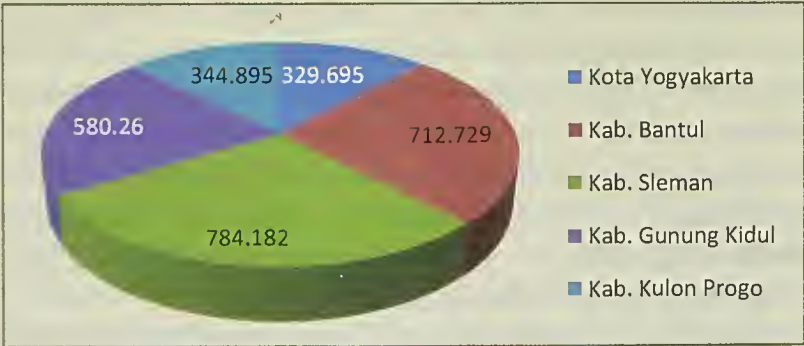
Keragaman sosio-kultural di kalangan penduduk DIY ini juga terefleksikan pula dengan keragaman orientasi politik dalam berbagai ajang pemilihan umum, sebagaimana yang tercermin pada pemilihan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Selama dua periode, yakni satu dekade terakhir ini, komposisi anggota DPD RI dari DIY menunjukkan kestabilan posisi dominan dari basis sosio-kultural para pemilih. Misalnya, pada pemilu 2004, empat orang yang terpilih sebagai anggota DPD dari DIY, yakni GKR Hemas, yang merepresentasikan suara pemilih dari basis sosio-kultural kraton. Sementara itu Hafidh Asrom memperoleh dukungan dari basis sosio-kultural pemilih dari kalangan NU. Ali Warsito memperoleh dukungan dari basis sosio-kultural keagamaan Muhammadiyah dan Subardi yang memperoleh basis dukungan dari campuran, seperti basis sosio-kultural Jawa, kalangan nasionalis dan kelompok anak muda peminat sepak bola.

Sedangkan pada pemilu DPD tahun 2009, yang terpilih adalah GKR Hemas (Kraton), Hafidh Asrom (NU), Afnan Hadikusumo (Muhammadiyah) yang menggantikan posisi senator terpilih

sebelumnya, Ali Warsito yang tidak mencalonkan lagi dan terakhir pendatang baru, yakni Cholid Mahmud, mantan ketua PKS DIY. Jaringan sosial keagamaan PKS pasca reformasi '98 semakin kuat, baik itu dalam bentuk jaringan pengajian keagamaan dan juga kepartaian. Dari dua kali pemilihan umum anggota DPD ini terlihat jelas representasi basis sosial keagamaan dan kraton masih mendominasi perpolitikan di DIY. Hal ini juga mengkonfirmasi secara umum karakter pemilih di kalangan masyarakat DIY.

Jumlah dan Sebaran Pemilih

Daftar pemilih tetap (DPT) Provinsi DIY pada pemilu 2009 lalu mencapai 2.751.761 orang. Dengan mengikuti sebaran penduduk, data yang diperoleh KPU DIY menunjukkan Kota Yogyakarta tercatat memiliki jumlah pemilih terkecil yaitu 329.695 pemilih. Sementara di Kabupaten Bantul terdapat 712.729 pemilih. Sedangkan Kabupaten Sleman tercatat memiliki jumlah pemilih terbanyak yakni 784.182 pemilih. Untuk Kabupaten Gunungkidul sebanyak 580.260 orang terdaftar sebagai pemilih. Dan Kabupaten Kulonprogo mencatatkan 344.895 pemilih yang akan menggunakan haknya pada pemilu 2009. Gambar 3.4. menunjukkan sebaran DPT DIY pada pemilu 2009 lalu. Sepanjang pelaksanaan pemilu 2009 lalu, tingkat tingkat partisipasi pemilih di DIY dalam pemilihan legislatif mencapai 72,94 persen.

Gambar 3.4.
DPT DIY Pemilu 2009

Sumber: KPU Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, 2009

3.2.3. *Setting* Sosial Politik

Eksistensi Yogyakarta sebagai suatu wilayah di Indonesia memiliki akar historis yang panjang. Asal usulnya dapat merujuk pada Kerajaan Mataram yang berdiri pada akhir abad ke-16. Pada tahun 1755 setelah perjanjian Giyanti, Kerajaan Mataram terpilah-pilah menjadi tiga dan kemudian menjadi empat kraton, yakni Kesunanan dan Mangkunegaran di Surakarta, Kasultanan dan Pakualaman di Yogyakarta. Adanya dua wilayah kerajaan di Kasultanan Yogyakarta, terjadi pada zaman pemerintahan Letnan Gubenur Jenderal Raffles yakni pada tahun 1813. Kasultanan Yogyakarta dipimpin oleh Sri Sultan Hamengku Buwono dan Pakualaman dipimpin oleh Sri Pakualam.

Kraton dan kota yang dibangun oleh Sultan Hamengku Buwono I ini pada masa lalu diberi nama *Ngayogyakarta Hadiningrat*, sekarang populer dengan sebutan Yogyakarta yang merupakan perpaduan dari tiga suku kata, yaitu *hayu* (indah, cantik), *bagya* (bahagia) dan *karta* (makmur, sejahtera). Tiga suku kata ini mengandung makna akan visi kehadiran Yogyakarta untuk warganya. Dalam tradisi kepemimpinan yang menempatkan raja sebagai poros dunia, eksistensinya sebagai perwujudan mikrokosmos yang bertugas menjaga keserasian dengan makrokosmos (jagad raya). Dalam posisi semacam ini pola hubungan antara raja dengan rakyatnya membentuk masyarakat hierarkis, seperti paramida yang menempatkan raja berada di lapisan pucuk (atas) dan rakyat di lapisan paling bawah (Lombard, 2000).

Pola hubungan raja sebagai pemimpin dan warga masyarakat berlangsung cukup lama. Hal ini tidak bisa dilepaskan dari strategi kepemimpinan raja yang mampu mengadaptasikan berbagai gagasan yang berkembang. Misalnya, raja dipersepsikan sebagai titisan dewa, kemudian muncul pengaruh Islam yang menonjolkan semangat kesetaraan antar sesama manusia, raja mereposisi konstruksi atas eksistensinya tak lagi sebagai tetesan dewa tapi sebagai wakil Allah di dunia dengan menyebut dirinya sebagai *kalifatullah*. Hal ini dilakukan untuk memperkuat pola relasinya dengan rakyat dibawah pengaruh Islam, khususnya di daerah pesisir.

Begitu juga ketika gagasan nasionalisme dan kesetaraan sebagai sesama warga negara dalam suatu *nation* yang di cita-citakan oleh kaum *republiken*, Raja Ngayogyakarta melakukan proses adaptasi

pula dengan gagasan ini. Sultan Yogyakarta memberi tempat terhadap bersemainya gagasan kebangsaan sampai akhirnya keindonesiaan itu terwujud sebagai suatu bangsa dan negara tanpa harus kehilangan eksistensi posisi kraton dihadapan Republik, baik secara fisik dan sosio-kulturalnya. Bahkan secara politik, Sultan Hamengkubowono IX saat itu mampu menjadikan Yogyakarta sebagai bagian dari daerah istimewa di wilayah Indonesia yang memperoleh pengakuan dari Presiden Soekarno-Hatta pada 19 Agustus 1945 (Kutoyo, 1997). Dapat dikatakan, kepemimpinan politik Yogyakarta memiliki tingkat adaptasi yang sangat tinggi terhadap berbagai perubahan sosial dalam babakan sejarah. Berbagai aliran politik dan sosial keagamaan tumbuh dengan subur dalam harmoni keragamaan. Bahkan organisasi keagamaan Muhammadiyah, yang didirikan oleh KH. Ahmad Dahlan lahir dan besar di Yogyakarta.

Meski pada pada era Presiden Soekarno status keistimewaan Yogyakarta hampir tidak pernah memunculkan perdebatan, namun pada era Presiden Soeharto status keistimewaan Yogyakarta mulai dilucuti. Sehingga perlakuan pemerintah pusat terhadap Yogyakarta sama dengan provinsi lainnya yang tidak menyandang status keistimewaan. Namun karena masa Soeharto, berlangsung pendekatan pemerintahan yang sangat otoriter, hampir tidak ada yang protes dan membiarkan praktek semacam itu terus berlangsung.

Kondisi mulai berubah, saat Presiden Soeharto lengser, para warga dan pemimpin Yogyakarta, seperti Sultan HB X dan Sri Paduka Paku Alam IX mulai mempertanyakan status kejelasan keistimewaan DIY secara hukum. Demonstrasi besar-besaran warga Yogyakarta di gedung DPRD DIY berlangsung yang menuntut Sri Sultan HB X ditetapkan sebagai Gubenur DIY dan Sri Paku Alam sebagai Wakil Gubenur DIY, dengan argumentasi penetapan dua pemimpin inilah bagian utama dari Keistimewaan DIY. Setelah terus menerus memperoleh tekanan melalui demonstrasi damai itu, pemerintah pusat akhirnya menetapkan dua tokoh ini sebagai Gubenur dan Wakil Gubenur DIY. Kemudian para babak selanjutnya, kedua tokoh ini sebelum ditetapkan diadakan pemilihan yang dilakukan oleh DPRD DIY. Saat itu Sri Sultan HB XI dalam perebutan jabatan Gubenur bersaing dengan Alfian Dharmawan, tokoh dan sekaligus ketua DPW PPP DIY.

Pasca pemilihan Gubenur yang dilakukan oleh DPRD DIY itu, persoalan tentang status keistimewaan Yogyakarta menjadi krusial. Terutama saat kedua tokoh kraton ini akan memasuki masa akhir jabatan, yakni pada tahun 2008. UU No. 32 tahun 2004 mulai dipertanyakan oleh Sri Sultan HB X yang dinilai tidak memberi kejelasan hukum bagi keistimewaan Yogyakarta, terutama aspek politik dan pemerintahannya. Isu keistimewaan kemudian menjadi hari-hari pemberitaan media massa di Yogyakarta. Para akademisi di kampus sibuk membuat usulan tentang naskah akademik RUU keistimewaan DIY, berbagai demonstrasi pendukung keistimewaan terus dilakukan tanpa kenal henti, pro kontra di kalangan warga Yogyakarta sendiri dalam merespon isu-isu dalam kandungan keistimewaan juga bermunculan, khususnya menyangkut pengisian jabatan Gubenur dan Wakil Gubenur. Terdapat tiga pandangan dan orientasi politik dalam konteks ini (Rozaki dan Hariyanto (eds.), 2003; Flamma, edisi 28, Agustus-Oktober 2007).

Pertama, pemikiran atau kelompok yang menyatakan bahwa status keistimewaan Yogyakarta terletak pada kepemimpinan Gubernur dan Wakil Gubernur yang berasal dari lingkungan Kasultanan dan Adipati Pakualaman secara turun temurun. Proses pengisian dilakukan tanpa menggunakan mekanisme kompetisi, pemilihan, dan partisipasi masyarakat secara luas. Yaitu, dengan pengangkatan dan penetapan oleh Presiden RI. Argumentasi yang dibangun oleh 'aliran' ini adalah bentuk penafsiran historis atas amanat yang dikeluarkan HB IX ketika menyatakan Yogyakarta bergabung dengan NKRI dan piagam pemerintah pusat sebagai tanggapan atas kawat ucapan selamat HB IX dan Paku Alam VIII kepada Soekarno dan Hatta selaku Presiden dan Wakil Presiden yang telah memproklamasikan kemerdekaan Republik Indonesia. Basis rasionalistas yang dibangun 'aliran' ini adalah konsepsi kepemimpinan dan nilai-nilai tradisional Jawa.

Kedua, pemikiran yang menyatakan perlunya proses pemilihan Gubernur dan Wakil gubernur secara kompetitif. Namun calon yang berhak tampil untuk berkompetisi dibatasi dari lingkungan keluarga Kasultanan dan Pakualaman saja. Dengan cara ini masyarakat diberi kesempatan untuk memilih pemimpin yang mereka anggap paling baik, meskipun calonnya terbatas dari lingkungan kraton. Basis rasionalitas yang membangun 'aliran' ini adalah adaptasi ide demokrasi modern

dengan nilai lama tentang konsepsi kepemimpinan. Dalam ide ini kepemimpinan masih berputar pada wilayah elit dan masih adanya pembatasan akses rakyat.

Ketiga, pemikiran transformatif. Kelompok ini berpandangan bahwa kepemimpinan adalah hubungan kontraktual antara mereka yang dipimpin dan yang memimpin. Karena itu kepemimpinan adalah arena yang sangat terbuka bagi siapapun yang hendak berkompetisi memperebutkannya. Konteks keistimewaan Yogyakarta tidak hanya diletakkan sebagai *privilege* para elit kraton/istana tetapi didasarkan pada hubungan kesetaraan antara masyarakat dengan elitnya. Dengan demikian, kekuasaan seorang pemimpin berpijak pada hubungan kontraktual yang senantiasa mengalami perubahan dan pembaharuan sesuai dengan konteks masyarakat dan tuntutan jaman.

Melalui jalan yang berliku, akhirnya DPR RI dan juga Presiden Bambang Susilo Yudhoyono membuat keputusan penting dan bersejarah bagi warga DIY, yakni dengan diundangkannya status keistimewaan DIY. Pasca adanya regulasi tentang keistimewaan DIY ini, kepastian hukum dalam aspek politik, pemerintahan dan sosial kebudayaan lainnya memperoleh kepastian hukum. Isu keistimewaan ini menjadi tarik menarik pusat dan daerah yang berlangsung selama kurang lebih lima tahun dan menjadi tema politik hangat yang mewarnai dinamika sosial politik di Yogyakarta.

Dari dinamika yang berlangsung tersebut sekaligus terlihat bahwa meskipun telah terjadi perubahan sangat mendasar pada masyarakat Yogyakarta namun tidak secara otomatis meminggirkan sentralitas Kasultanan dan Pakualaman sebagai sumber rujukan penting bagi mayoritas warga Yogyakarta. Sebagian besar masyarakat tetap mengakui Kasultanan dan Pakualaman sebagai pusat budaya Jawa dan simbol *pengayom*. Hal ini dapat dilihat dari antusiasme masyarakat untuk hadir dan terlibat dalam berbagai acara ritual budaya yang diselenggarakan Kasultanan dan Pakualaman. Munculnya berbagai gerakan dari masyarakat pada tiap momentum pergantian Gubernur dan Wakil Gubernur yang memperjuangkan Sultan dan Paku Alam dikukuhkan sebagai dwi tunggal Gubernur dan Wakil Gubernur DIY merupakan bukti betapa kuatnya posisi Kasultanan dan Pakualaman sebagai simbol bagi masyarakat Yogyakarta.

3.2.4. Struktur Ekonomi

Secara makro, perekonomian di DIY dapat dilihat dari angka Produk Domestik Regional Bruto (PDRB). Merujuk pada PDRB pada tahun 2011 (BPS DIY, 2012), maka struktur ekonomi DIY ditopang oleh beberapa sektor sebagai berikut; sektor perdagangan, hotel dan restoran (20,84 persen), sektor jasa-jasa (17,25 persen), sektor pertanian (16,07 persen), sektor industri pengolahan (13,48 persen) serta sektor pengangkutan dan komunikasi (10,98 persen). Adapun sektor pertambangan dan penggalian hanya menyumbang 0,92 persen dan 0,91 persen dari total PDRB yang ada. Ini tentu berbeda dengan wilayah Kaltim dimana sektor pertambangan menjadi penyangga utama.

Data BPS DIY (2012) mencatat bahwa pada tahun 2011 saja, DIY memiliki 41 hotel berbintang. Dalam observasi IRE, pertumbuhan hotel maupun *guest house,* rumah yang biasanya disewakan kepada tamu dalam durasi sewa harian, tumbuh sangat pesat dan bisa ditemukan dimana-mana. Di dalam wilayah kota saja, jarak hotel yang satu dengan yang lain sangat berdekatan dan terlihat selalu ramai baik hotel yang berbintang tiga maupun lima. Apalagi di musim liburan, hampir semua tempat penginapan terlihat penuh. Hal ini juga ditunjang dengan kondisi infrastruktur yang relatif baik sehingga sarana transportasi mampu menjangkau ke wilayah-wilayah pedesaan.

Selain sektor pariwisata, roda ekonomi DIY juga ditopang dengan sektor jasa terutama industri pendidikan. Dikenal sebagai kota pendidikan sejak puluhan tahun silam, di DIY terdapat ratusan perguruan tinggi baik swasta maupun negeri, yang menyediakan beragam program studi. Keberadaan ratusan kampus ini menjadi magnet bagi ratusan ribu mahasiswa dari berbagai pelosok nusantara untuk berlajar di Yogyakarta. Kondisi ini serta merta membawa *multiflier effect* bagi pertumbuhan ekonomi daerah. Bagi masyarakat tentu saja, hal ini membuka beragam peluang usaha seperti jasa rumah sewa/kos, warung makan, hingga peluang usaha yang menyediakan kebutuhan mahasiswa dari luar daerah selama mereka tinggal di Yogyakarta.

Di luar jasa pendidikan, ekonomi DIY juga ditopang dengan industri kreatif yang membuka kesempatan berusaha bagi ribuan pelaku bisnis dengan skala usaha rumah tangga, kecil hingga menengah. Berbagai produk industri kreatif Yogyakarta seperti aneka *handycraft* dan

produk teknologi informasi bahkan telah memasuki pasaran dunia. Selain nyata-nyata menjadi gantungan hidup ratusan ribu warga DIY, sektor industri kreatif memberikan andil yang cukup signifikan bagi pertumbuhan ekonomi daerah.

Gambaran diatas jelas menunjukkan bahwa karakter ekonomi DIY sangat berbeda dengan Kaltim. Perekonomian di DIY jelas digerakkan oleh sektor perdagangan, hotel dan restoran serta sektor jasa dengan ditopang oleh sektor pertanian dan industri pengolahan. Ditengah minimnya potensi sumber daya alam, DIY mengandalkan sektor-sektor yang bertumpu pada potensi sumber daya manusianya untuk menggerakkan perekonomian daerah.

BAB 4

Representasi Konstituensi

Bab ini akan mendiskusikan bagaimana praktik representasi konstituensi yang terjadi di Kalimantan Timur (Kaltim) dan Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). Berbicara mengenai representasi dan konstituensi dapat dipilah satu per satu. Artinya, bahasan tentang representasi bisa berdiri sendiri, terpisah dari pembahasan tentang konstituensi. Ketika seorang anggota DPD RI menuturkan "mewakili" sekelompok masyarakat, maka dia sebenarnya sedang memaknai representasi. Ketika dia mengurus kepentingan mereka dalam bermasyarakat, menjalani kegiatan sosial, politik, ekonomi dan budaya di ruang publik, maka dia sedang mempraktikkan representasi.

Pertanyaannya adalah bentuk representasi seperti apa yang seharusnya dipahami dan dipraktikkan oleh seorang anggota lembaga representasi? Apa saja yang seharusnya menjadi obyek representasi? Merujuk pada perspektif representasi yang disampaikan oleh H. Pitkin (1967), Gerry Mackie (2003) dan Olle Tornquist (2009), maka aspek krusial dalam representasi terletak pada pemahaman dan praktik "sang wakil" terhadap "yang diwakili", serta dimensi-dimensi yang terjadi pada diri "yang diwakili". Penelitian

ini menemukan kecenderungan bahwa anggota DPD RI (senator) di lokasi penelitian memahami dan mempraktikkan representasi dalam kategori simbolik dan deskriptif, belum masuk dalam kategori subtantif. Mereka masih memahami dirinya berada di lembaga DPD RI berdiri untuk (*standing for*) golongan, kelompok, atau teritori tertentu, bukan bertindak untuk (*acting for*) menjamin kepentingan, ide atau ideologi yang dimiliki masyarakat yang diwakilinya.

Demikian pula halnya dengan pemahaman dan praktik konstituensi yang kebanyakan dilakukan oleh para anggota DPR RI dan DPRD, anggota DPD RI pun sejauh ini cenderung memahami dan mempraktikkan konsep konstituensi yang disebut Andrew Rehfeld (2005) sebagai *electoral constituency*. Konstituensi elektoral adalah sekumpulan pemilih di daerah pemilihan tertentu yang memilih calon-calon wakilnya dalam suatu kegiatan pemilu. Karena itu jika konstituensi sebatas dipahami dalam dimensi elektoral, maka yang terjadi hanya praktik transaksi kepentingan sesaat pemilih dengan yang dipilih. Konstituensi seharusnya dipahami dan dipraktikkan seperti yang ditawarkan Andrew Rehfeld (2005) tentang kontituensi organisasional. Pemahaman konstituensi organisasional merujuk pada sekumpulan warga aktif yang memiliki hak pilih dan terorganisir berdasarkan kesamaan kepentingan yang spesifik dan jelas, misalnya: organisasi buruh, organisai petani, organisasi PKL, organisasi pekerja tambang atau organisasi seni budaya. Dengan demikian nampak bahwa pemahaman konstituensi seharusnya lebih luas/subtantif dan mengandalkan kesamaan isu/sektor, bukan secara sempit hanya pada sekelompok pemilih yang pada saat Pemilu memilihnya.

Berpijak pada kerangka berpikir representasi subtantif dan konstituensi organisasional, berikut ini akan diuraikan temuan penelitian dalam riset ini di Kaltim dan DIY. Untuk itu, bagian pertama dari bab ini akan menyajikan narasi relasi konstituensi anggota DPD di lokasi riset yang memuat *profiling* para senator terpilih dan pemetaan basis sosial masing-masing senator. Selanjutnya, bagian kedua pada bab ini akan mengupas temuan bagaimana para senator menyelenggarakan konstituensi. Sedangkan bagian ketiga pada bab ini akan memaparkan temuan gambaran praktik representasi yang bekerja.

4.1. Profil dan Basis Sosial Politik

Basis sosial politik para senator dari Kaltim dan DIY sangat beragam, baik yang berbasis wilayah maupun pengelompokan masyarakat. Basis sosial inilah yang didayagunakan menjadi mesin pendulang suara untuk meraup dukungan oleh para senator pada pemilu 2009. Setelah terpilih, basis dukungan tersebut dikenal dengan konstituen sang senator. Siapa saja konstituen sang senator? Apa latar belakang para konstituen yang berhubungan dengan para senator? Untuk menjawab pertanyaan tersebut bagian ini akan mengelaborasi basis dukungan para senator saat pemilu dan saat mereka duduk di kursi DPD RI mewakili Provinsi Kaltim dan DIY seperti disajikan berikut ini.

Kalimantan Timur

Dari berbagai calon anggota DPD yang berkompetisi pada Pemilu 2009 lalu, telah terpilih empat anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dari Daerah Pemilihan Kaltim, yaitu Awang Ferdian Hidayat (216.176 suara atau sekitar 40 persen), Luther Kombong (148.277 suara atau sekitar 28 persen), K.H. Muslihuddin (87.558 suara atau sekitar 16 persen) dan Bambang Susilo (82.729 suara yakni sekitar 16 persen). Awang Ferdian Hidayat mendapat suara terbesar dan menduduki posisi teratas. Kemenangan para senator terpilih dari Kaltim ini, tidak lepas dari keberhasilan para senator dalam melakukan identifikasi basis sosial pemilihnya. Mereka jeli memanfaatkan sentimen identitas dalam mendulang suara pemilih. Keterhubungan antara *profiling* para senator dengan basis sosial, secara rinci dapat disajikan sebagaimana paparan berikut ini.

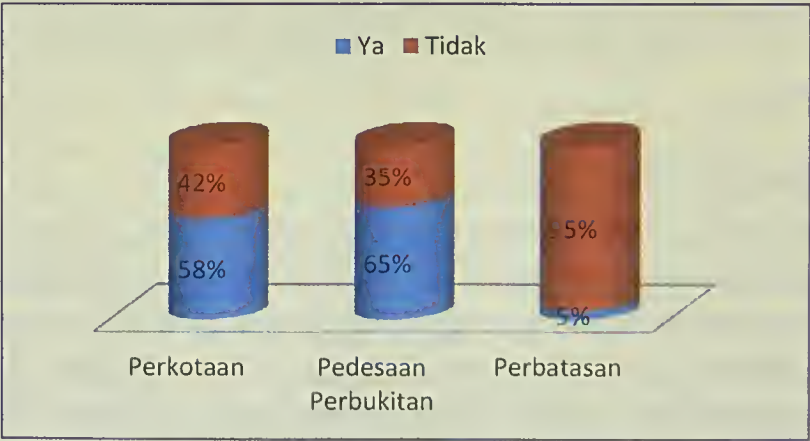
a. Awang Ferdian Hidayat

Awang Ferdian Hidayat adalah putera Gubernur Kaltim saat ini, yaitu Awang Faruk yang baru saja terpilih sebagai gubernur Kaltim untuk kedua kalinya. Di Kaltim, hampir tidak ada orang yang tidak mengenal profil Awang Faruk yang sebelumnya juga pernah menjabat sebagai Bupati Kutai Timur. Selain dikenal sebagai putra Gubunur Kaltim, Awang Ferdian juga dikenal sebagai pengusaha di Samarinda.

Dalam Pemilu 2009 lalu, Awang tercatat memperoleh suara

terbanyak dibandingkan tiga senator terpilih lainnya. Siapa sebenarnya konstituen pendukung Awang Ferdian? Informasi yang terkumpul di lapangan tidak memberikan ketegasan basis pendukung Awang Ferdian. Sejumlah informan menyatakan, meski Awang Ferdian bersuku Kutai, namun tidak memiliki relasi yang jelas dan kuat dengan masyarakat Kutai. Banyak pihak meyakini bahwa hal ini merupakan keuntungan politik yang diperoleh Awang Ferdian karena orang tua Awang Ferdian yang juga seorang Gubernur. Jika pada Pemilu 2009 dia paling unggul, lebih karena citra positif orang tua Awang Ferdian dan jaringan mesin politik yang sebelumnya pernah dipergunakan sang ayah dalam memenangkan Pemilukada Provinsi Kaltim.

Dalam situs online resmi milik Awang Ferdian menyebutkan, bahwa basis pendulang suara terbesar berada di lima wilayah kabaupaten/kota, yaitu; Kota Samarinda 64.396 suara (38 persen), Kota Balikpapan 23.647 suara (14 persen), Kabupaten Paser 8.989 suara (5 persen), Kabupaten Kukar 56.042 (33 persen), dan Kabupaten Kutim 16.067 suara (10 persen). Hal ini diperkuat dengan hasil survei yang menunjukkan responden yang mengaku mengetahui Awang Ferdian kebanyakan di perdesaan perbukitan (Kabupaten Kutai kartanegara), perkotaan dan hanya 5 persen responden di perbatasan yang tahu seperti ditunjukkan **gambar 4.1**.

Gambar 4.1
Responden yang Tahu Awang Ferdian Hidayat

Sumber: Survei IRE, 2013

Data perolehan suara ini jelas menunjukkan bahwa basis dukungan suara Awang Ferdian berada di wilayah tengah dan selatan, sedangkan wilayah utara dikuasai oleh Luther Kombong.

b. Luther Kombong

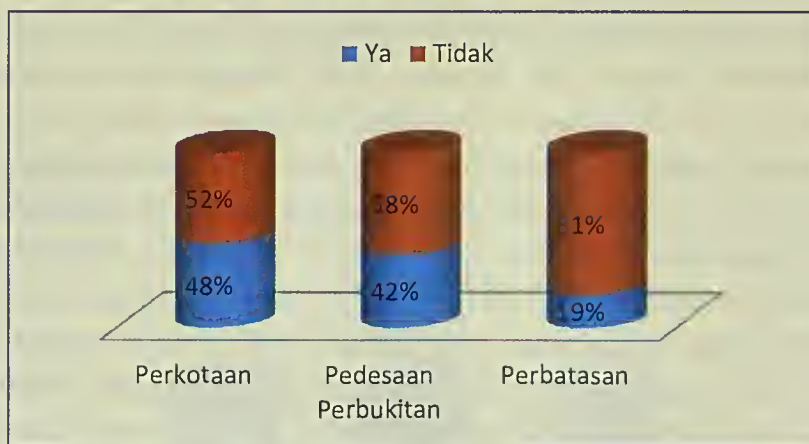
Senator Luther Kombong adalah seorang pengusaha di bidang perkebunan asal Tanah Toraja, Sulawesi Selatan. Ia membangun bisnis perkebunan di daerah utara Kaltim, tepatnya di wilayah Kabupaten Berau. Luther aktif di berbagai organisasi seperti Masyarakat Perhutanan Indonesia Reformasi, Pemuda Pancasila, Ikatan Motor Besar Indonesia wilayah Kaltim, hingga Persatuan Tinju Nasional wilayah Kaltim. Senator Luther Kombong juga menjadi satu-satunya anggota DPD dari Kaltim yang telah menjabat sebanyak dua periode.

Luther Kombong banyak membangun basis dukungannnya di wilayah utara yang menjadi lumbung suara baginya pada saat Pemilu 2009. Wilayah tersebut meliputi Kota Tarakan, Kabupaten Nunukan, Kabupaten Berau, Kabupaten Malinau, Kabupaten Bulungan dan Kabupaten Penajam Paser Utara. Hal ini diperkuat dengan hasil rekapitulasi penghitungan suara anggota DPD Kaltim oleh KPU Provinsi Kaltim. Sebaran dukungan suara Luther Kombong, lima terbesar berturut-turut adalah Kota Tarakan 12.361 (26 persen), Kabupaten Berau sebanyak 10.162 suara (21 persen), Kabupaten Nunukan mencapai 9.397 suara (20 persen), Kota Bontang terdapat 8.306 suara (17 persen) dan Kabupaten Penajam Paser Utara mencapai 7.880 suara (16 persen).

Dukungan berbasis suku atau kelompok masyarakat untuk Luther Kombong, berasal dari KKSS (Kerukunan Keluarga Sulawesi Selatan) dan LPADKT (Laskar Persekutuan Adat Dayak Kaltim). Basis dukungan dari KKSS dalam Pemilu 2009 cukup rasional, mengingat Luther Kombong adalah ketua umum organisasi tersebut di Kaltim. Namun berbeda halnya dengan basis dukungan dari LPADKT, masih membutuhkan konfirmasi dan verifikasi informasi yang lebih jeli. Sejumlah informan menyatakan, Luther Kombong sesungguhnya tidak memiliki hubungan kekerabatan ataupun organisasional dengan komunitas masyarakat Dayak, terutama komunitas Dayak di Kutai Kartanegara. Hanya saja, dia berhasil menebarkan politik identitas yang bisa dikenali dan diterima oleh kalangan pemilih dari masyarakat Dayak. Informan yang

menjadi tokoh dayak menuturkan, bahwa pada saat kampanye Luther Kombong memasang dan membagi foto dirinya yang berjejer dengan seekor anjing piaraan. Foto ini dipasang dan dibagi kepada kalangan masyarakat Dayak. Bagi masyarakat Dayak, foto seperti ini menjadi penanda bahwa Luther Kombong dekat dengan identitas agama, norma dan nilai yang dianut oleh mereka. Karena itulah di wilayah komunitas Dayak, dia berhasil mendulang suara secara signifikan.

Selain politik identitas yang diarahkan ke komunitas Dayak, Luther Kombong juga menebar pesona kedermawanan di kalangan komunitas keagamaan di daerah-daerah tertentu. Luther Kombong rajin berderma dalam menyumbang bantuan pembangunan masjid dan gereja serta kebutuhan kegiatan keagamaan. Hal itu diperkuat dengan hasil survei yang menyatakan bahwa senator ini cukup dikenal publik di Kalimantan Timur seperti pada **gambar 4.2.** Hasil survei menyatakan, responden perkotaan dan perdesaan banyak yang mengaku mengetahui Luther Kombong, sedangkan di perbatasan kurang dari 20 persen.

Gambar 4.2
Responden yang Tahu Luther Kombong

Sumber: Survei IRE, 2013

Data pada **gambar 4.2** ini memberikan informasi bahwa Luther Kombong kurang dikenal oleh warga di perkotaan dan perdesaan, bahkan di perbatasan responden yang tahu kurang dari seperlimanya.

c. KH Muslihuddin, Lc., M.Pdi.

K.H. Muslihuddin dikenal sebagai sosok pendakwah dan akademisi. Senator bersuku Banjar ini juga diketahui aktif dalam pengembangan pendidikan Islam di Kaltim. Selain mengecap pendidikan di dalam negeri, yakni IAIN Antasari, Ia juga pernah belajar ke Mesir yakni di Universitas al-Azhar. Suara yang diperoleh ketua Ikatan Dai Indonesia (IKADI) Kaltim ini dalam Pemilu 2009 mencapai 82.729, atau 16 persen dari total suara sah.

KH Muslihudin memperoleh basis dukungan suara pada Pemilu 2009 dari kelompok masyarakat pemilih yang mengenalnya melalui lembaga pendidikan Islam Al Azhar, kelompok pengajian, lembaga pendidikan Islam terpadu Nurul Ilmi dan komunitas pelantun Al Quran (Qiro'ati). Sedangkan sebaran basis dukungan menurut wilayah kabupaten/kota, meliputi Kota Samarinda, Kota Bontang, Kota Balikpapan, dan Kabupaten Kutai Kartanegara. Mengapa KH Muslihudin mendapat dukungan kuat di daerah tersebut? Menurut informan yang dekat dengannya menuturkan, bahwa KH Muslihudin selama ini intens rajin berdakwah dan membina lembaga pendidikan serta mengurus komunitas Qiro'ati di daerah-daerah tersebut. Karena menanam maka dia memanen.

Terkait dengan tingkat popularitas KH Muslihudin, hasil survei menunjukkan senator tersebut kurang popular. **Gambar 4.3.** menunjukkan angka kurang dari 10 persen di perkotaan, kurang dari 5 persen di perdesaan, dan tak satu pun responden di perbatasan mengenal senator ini.

Gambar 4.3
Responden yang Tahu KH Muslihudin

Sumber: Survei IRE, 2013

d. Ir. Bambang Susilo, MM.

Senator ini merupakan keturunan Jawa yang lahir di Banyuwangi. Pengusaha di bidang konstruksi ini pernah mengenyam pendidikan di Universitas Islam Indonesia (UII) Yogyakarta dan Universitas Jenderal Soedirman (Unsoed) Purwokerto, Jawa Tengah. Ia juga aktif di beberapa organisasi misalnya ASTITI (Asosiasi Tenaga Teknik Indonesia) Kaltim, IKAPAKARTI (Ikatan Paguyuban Keluarga Tanah Jawi), GAPENSI (Gabungan Pelaksana Konstruksi Seluruh Indonesia) Kaltim, dan KADIN Kaltim.

Bambang Susilo mendapatkan dukungan suara berasal dari keluarga besar IKAPAKARTI (Ikatan Keluarga Paguyuban Keturunan Tanah Jawi). Dalam pencalonan, kampanye dan pemungutan suara Pemilu DPD, Bambang Susilo mengandalkan organisasi paguyuban kesukuan tersebut, dimana kepengurusannya ada di tingkat provinsi, kabupaten/kota, kecamatan dan bahkan kelurahan/desa. Suara total sah yang diperolehnya pada Pemilu 2009 adalah 82.729 atau 16 persen dari total suara empat senator terpilih. Fakta ini menandakan bahwa tidak semua pemilih berketurunan Jawa di Kaltim, memberikan suara kepada dirinya, mengingat persentase penduduk keturunan Jawa mencapai lebih dari sepertiga jumlah penduduk Provinsi Kaltim. Komposisi penduduk yang terbesar, terbukti tidak sebanding dengan persentase perolehan suara

dalam Pemilu. Bambang Susilo yang mengidentifikasikan dirinya dari suku terbesar, ternyata hanya memperoleh nomor urut ke empat.

Jika ditelisik lebih jauh, basis pendukung Bambang Susilo berasal dari masyarakat pemilih keturunan Jawa yang *low educated*, bukan dari masyarakat keturunan Jawa yang berpendidikan menengah ke atas. Kesuksesan Bambang Susilo dalam merangkul kelompok sosial ini, tidak lepas dari kejeliannya dalam memanfaatkan sentiman identitas. Kelompok sosial berpendidikan menengah ke bawah, menurut Bambang Susilo cenderung memiliki tipikal "psikologi perantau". Tipikal ini digambarkan merindukan sosok pengayom dalam struktur pemerintahan (legislatif, yudikatif, eksekutif) yang berasal dari kelompok mereka. Sementara itu, bagi para perantau yang berpendidikan menengah ke atas, perilaku politiknya didasarkan pada pilihan rasional (*rational choice*). Artinya, kebutuhan atas representasi di lembaga perwakilan akan diperoleh atau dipilih berdasarkan pertimbangan ketersediaan peluang dan kapasitas para calon wakil yang paling memungkinkan untuk menjadi agensi kepentingan mereka.

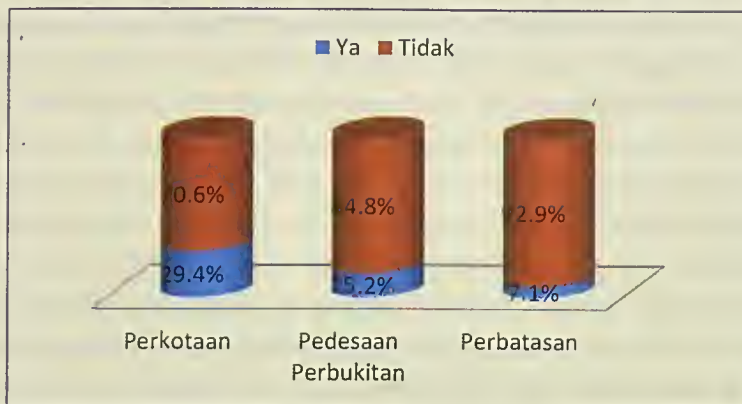
Sebaran dukungan suara untuk Bambang Susilo pada Pemilu 2009 nampak merata di 14 kabupaten/kota. Artinya, suaranya tidak memusat pada satu atau beberapa kabupaten/kota. Terkait dengan tingkat popularitas Bambang Susilo, hasil survei IRE menunjukkan bahwa senator ini popularitasnya rendah. **Gambar 4.4.** mengkonfirmasi bahwa responden perkotaan memiliki proporsi terbesar yang mengaku tahu senator ini, itu pun kurang dari seperlima jumlah responden di perkotaan. Sedangkan responden di perdesaan dan perbatasan proporsi yang tahu Bambang Susilo jauh lebih kecil dari proporsi di perkotaan.

Gambar 4.4
Responden yang Tahu Bambang Susilo

Sumber: Survei IRE, 2013

Dari gambaran profiling di atas dapat dimaknai, bahwa para senator memiliki kecenderungan kuat memerankan representasi simbolik dan representasi deskriptif pada saat Pemilu maupun pada saat ini. Identitas yang selalu mempertautkan Bambang Susilo dengan IKAPAKARTI, KH Muslihudin dengan IKADI, Awang Ferdian dengan kelompok masyarakat Kutai dan orang tuanya, serta Luther Kombong dengan KKSS dan LPADKT. Pertautan identitas kelompok atau golongan ini memberikan bukti nyata bahwa para senator dalam rangka mengumpulkan suara pemilih lebih mengandalkan politik identitas daripada mengedepankan visi misi maupun gagasan.

Penelitian ini menemukan konfirmasi atas dugaan di atas, dimana warga masyarakat yang dianggap sebagai konstituen oleh para senator, ternyata tidak selalu diakui oleh warga. Hal ini dapat dibuktikan dari hasi survei IRE yang menemukan bahwa mayoritas responden di Kaltim mengaku tidak mengetahui nama-nama anggota DPD RI yang menjadi wakilnya pada tahun 2009– 2014. Berdasarkan karakteristik daerah, **gambar 4.5** menunjukkan bahwa sekitar sepertiga jumlah responden di perkotaan mengaku tahu dengan para senator, sedangkan responden di perdesaan dan perbatasan proporsinya kurang dari seperlima jumlah responden. Jika ada 10 orang di kota, maka 3 diantaranya tahu dengan para senator. Jika ada 10 orang di perdesaan dan perbatasan, maka 1 orang diantara mereka yang tahu dengan para senator.

Gambar 4.5
Responden yang Tahu Anggota DPD dari Kaltim

Sumber: Survei IRE, 2013

Analisis regresi atas data hasi survei IRE menghasilkan bukti, bahwa daerah tempat tinggal responden berpengaruh secara signifikan terhadap pengetahuan mereka kepada nama-nama anggota DPD RI asal Kaltim. Selain faktor daerah, ternyata faktor jenis kelamin dan pendidikan juga berpengaruh secara signifikan. Laki-laki lebih tahu dari pada perempuan, sedangkan orang berpendidikan tinggi jauh lebih tahu tentang nama-nama senator asal Kaltim daripada yang berpendidikan rendah.

DIY

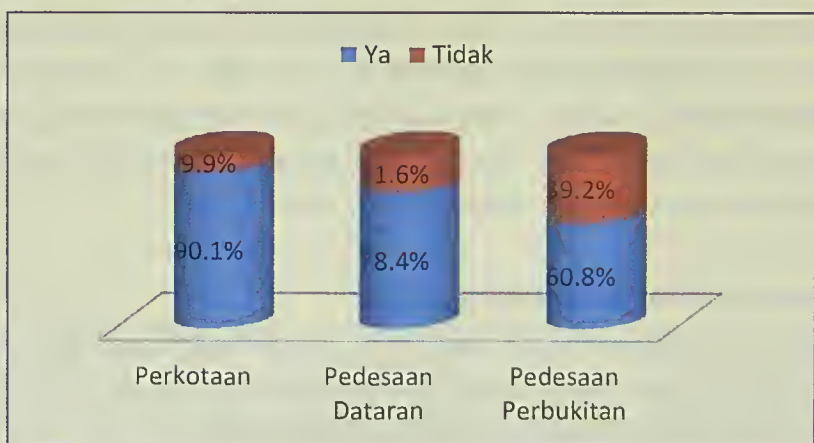
Pemilihan Umum (Pemilu) 2009 menghasilkan empat orang senator dari Daerah Pemilihan DIY yaitu GKR Hemas (941.153 suara), Cholid Mahmud (181.415 suara), Hafidh Asrom (171.108 suara), dan Afnan Hadikusumo (106.117 suara). Berikut ini adalah *profiling* dan gambaran basis sosial politik masing-masing senator dari DIY.

a. Gusti Kanjeng Ratu Hemas

Di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY), siapa yang tidak mengenal Gusti Kanjeng Ratu Hemas (GKR Hemas)? Beliau adalah istri dari Sri Sultan HB X, Raja Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat sekaligus Gubernur DIY. Dalam Pemilu 2009 lalu, GKR Hemas adalah anggota DPD yang memperoleh raupan suara terbesar dibandingkan anggota DPD yang lain. Konstituen pendukung GKR Hemas sebagian besar

adalah perempuan. Enam puluh persen pendukung GKR Hemas adalah kelompok perempuan yang berusia 50 tahun ke atas. Pada masa kampanye pencalonan anggota DPD, salah satu tim penggerak yang memberikan dukungan maksimal kepada GKR Hemas adalah PKK dan para aktivis NGO terutama yang bergerak mengadvokasi isu-isu perempuan. GKR Hemas memiliki basis dukungan cukup kuat dari aktivis perempuan karena selama ini GKR Hemas aktif melakukan advokasi isu perempuan dan anak, keadilan gender, dan pluralisme.

Dilihat dari persebaran perolehan suara, terlihat dukungan terhadap GKR Hemas hampir merata di semua kabupaten/kota. Artinya, tidak terdapat perbedaan menyolok antara kabupaten/kota yang satu dengan kabupaten/kota yang lain. Hal tersebut menunjukkan bahwa legitimasi GKR Hemas cukup kuat di DIY dengan persebaran yang hampir merata. Terkait dengan tingkat popularitas satu-satunya senator perempuan asal DIY ini, hasil survei IRE menunjukkan bahwa sebagian besar responden mengaku tahu GKR Hemas. **Gambar 4.6.** memperlihatkan bahwa proporsi terbesar responden yang tahu GKR Hemas terdapat di daerah perkotaan (90,1 persen), sedangkan proporsi terbesar responden yang tidak tahu GKR Hemas terdapat di daerah perdesaan perbukitan (39,2 persen).

Gambar 4.6
Responden yang Tahu GKR Hemas

Sumber: Survei IRE, 2013

b. Cholid Mahmud

Di bawah GKR Hemas, calon anggota DPD yang memperoleh suara terbanyak kedua adalah Cholid Mahmud. Cholid Mahmud adalah salah satu pendiri Partai Keadilan Sejahtera (PKS) di DIY sekaligus pernah menjadi ketua PKS DIY. Dia juga pernah menjadi anggota DPRD Provinsi DIY dari PKS. Meskipun tidak diakui secara langsung olehnya, nampak bahwa dukungan terbesar perolehan suara terbesar, diperolehnya dari konstituen PKS. Pada waktu mencalonkan diri sebagai anggota DPD, Cholid juga diberikan kesempatan untuk kampanye melakukan orasi bersama kampanye yang dilakukan PKS. Namun dukungan dari luar kader PKS juga diperoleh, meskipun basis pemilihnya tidak bisa diidentifikasi. Suara yang diperoleh Cholid pada pemilu 2009 lebih banyak (181.415 suara) dari suara yang diperoleh oleh PKS dalam pemilu legislatif tahun 2009 (141.114 suara).

Sementara berdasarkan rekapitulasi penghitungan suara anggota DPD DIY oleh KPU Provinsi DIY, sebaran perolehan suara Cholid Mahmud, tiga tertinggi berada di Kabupaten Sleman (31 persen), diikuti Bantul (28 persen), dan Gunungkidul (16 persen). Meskipun Cholid Mahmud menempati urutan kedua dalam perolehan suara anggota DPD, dari hasil survei terlihat bahwa namanya tidak dikenal oleh sebagian besar responden. **Gambar 4.7.** memperlihatkan bahwa proporsi terbesar responden yang tahu Cholid Mahmud berada di daerah perkotaan (14,8 persen), sedangkan proporsi responden yang tahu sang senator di daerah perdesaan dataran dan perbukitan persentasenya kecil.

Gambar 4.7

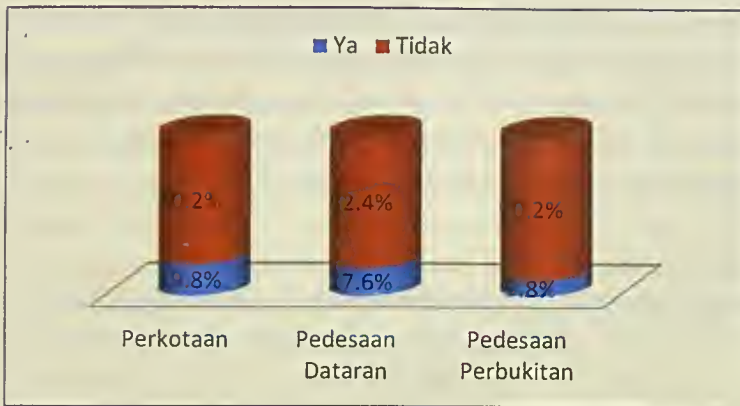
Responden yang Tahu Cholid Mahmud

Sumber: Survei IRE, 2013

c. Hafidh Asrom

Hafidh Asrom adalah salah satu pengusaha besar di DIY yang bergerak dalam usaha mebeler (*furniture*). Konstituen yang mengusung Hafidh Asrom menjadi anggota DPD ialah organisasi keagamaan Nahdhatul Ulama (NU). Selain mengantongi dukungan dari NU, dukungan untuk Hafidh datang dari kalangan akademisi maupun pengusaha yang juga turut menyumbangkan suara dalam kemenangannya. Sementara sebaran suara untuk Hafidh, yang memberikan suara terbanyak berturut-turut adalah di daerah Sleman (40 persen) dan Bantul (22 persen). Di Kota Yogyakarta Hafidh hanya mendapatkan sumbangan suara sebanyak 5 persen dari total suara yang dia peroleh.

Meskipun dalam data perolehan suara Hafidh hanya memperoleh 5 persen suara di Kota Yogyakarta, namun hasil survei seperti yang tergambar di **gambar 4.8.** menunjukkan bahwa nama Hafidh Asrom lebih dikenal di daerah perkotaan dibandingkan dengan di daerah perdesaan dataran dan perbukitan.

Gambar 4.8
Responden yang Tahu Hafidh Asrom

Sumber: Survei IRE, 2013

d. Muhammad Afnan Hadikusumo

Muhammad Afnan Hadikusumo adalah seorang aktivis Muhammadiyah yang pernah menjadi anggota DPRD Provinsi DIY dari Partai Amanat Nasional (PAN). Dalam pencalonannya sebagai anggota DPD, Afnan didukung oleh dua kekuatan besar, yaitu Muhammadiyah dan Taman Siswa. Dalam proses pemenangannya Afnan membentuk tim sukses yang terdiri dari delapan orang. Kedelapan orang inilah yang mengorganisir dukungan dan menjalin komunikasi secara aktif dengan kelompok-kelompok masyarakat di lingkungan Muhammadiyah dan Taman Siswa. Selain dua kekuatan tersebut Afnan juga didukung oleh LSM yang bergerak dalam penanggulangan HIV AIDS.

Dukungan dari PAN tidak sepenuhnya diberikan untuknya. Suara PAN cenderung pecah, khususnya PAN kota yang sebenarnya menghendaki Afnan mencalonkan kembali sebagai anggota DPRD DIY. Selain dukungan dari beberapa kelompok masyarakat tersebut, keberadaanya sebagai cucu Ki Bagus Hadikusumo, salah satu *founding fathers* RI, dia akui sebagai modal penting dalam melakukan pendekatan kepada masyarakat. Sejalan dengan bidang yang selama ini menjadi fokus gerakan Muhammadiyah, Afnan mengusung dua isu utama, yaitu pendidikan dan kesehatan.

Terkait dengan sebaran dukungan, terbesar diperoleh Afnan dari

Kabupaten Bantul (sebesar 30 persen), diikuti Kabupaten Sleman (26 persen), serta Kabupaten Gunung Kidul dan Kulon Progo masing-masing (15 persen) dari total perolehan suara. Meskipun di daerah perdesaan dataran (Kabupaten Bantul) perolehan suara Afnan Hadikusumo relatif tinggi, namun namanya kurang dikenal oleh responden. Seperti terlihat dalam **gambar 4.9.** responden di perdesaan dataran yang mengetahui nama Muhammad Afnan Hadikusumo hanya 6,8 persen.

Gambar 4.9
Responden yang Tahu Muhammad Afnan Hadikusumo

Sumber: Survei IRE, 2013

Dilihat dari basis dukungan dari keempat senator dari DIY tersebut terlihat bahwa dua orang senator memiliki basis dukungan yang sangat kuat dari ormas besar Islam yang ada di Indonesia. Hafidh Asrom mendapat dukungan dari NU dan Muhammad Afnan Hadikusumo didukung Muhammadiyah. Sedangkan Cholid Mahmud mendapat dukungan dari kader Partai Keadilan Sejahtera. Sementara, terpilihnya GKR Hemas sebagai anggota DPD dari Dapil DIY untuk kedua kalinya dengan perolehan suara jauh di atas calon yang lain mengindikasikan betapa kuatnya posisi Kasultanan dalam politik yang berlangsung di aras lokal.

Terpilihnya Cholid Mahmud dan Muhammad Afnan Hadikusumo yang sebelumnya adalah anggota DPRD Provinsi DIY merupakan sinyal penting upaya partai politik untuk mengambil peran penting di dalam DPD. Meskipun selama ini kewenangan DPD dinilai lemah, namun senyatanya partai politik tetap menganggap DPD memiliki

peran strategis. Upaya partai politik untuk memasukan kader-kadernya menjadi anggota DPD terlihat misalnya –selain dua nama yang sudah disebutkan di atas- dengan pencalonan Soetardjo Soeryo Goeritno, seorang tokoh senior PDI Perjuangan, sebagai calon anggota DPD dari DIY dalam pemilu 2009 yang lalu.

Analisis regresi terhadap data yang ada menunjukkan bahwa tingkat pengetahuan masyarakat terhadap nama-nama anggota DPD dipengaruhi oleh tempat tinggal, jenis kelamin, dan tingkat pendidikan. Terdapat kecenderungan responden yang bertempat tinggal di daerah perkotaan 6,4 kali lebih tinggi pengetahuanya terhadap anggota DPD dibandingkan dengan responden yang tinggal di daerah perdesaan perbukitan. Begitu pula responden yang berjenis kelamin laki-laki. Mereka memiliki kecenderungan 2,7 kali lebih tahu anggota DPD dibandingkan dengan responden perempuan. Responden yang memiliki tingkat pendidikan tinggi juga memiliki kecenderungan lebih tahu anggota DPD dibandingkan dengan responden yang berpendidikan rendah.

4. 2. Representasi

Paparan berikut ini akan menarasikan model-model representasi yang dipraktikkan oleh para senator di Kaltim dan DIY. Bagian ini didahului dengan memaparkan temuan tentang praktik representasi yang jalankan oleh para senator, kemudian dilanjutkan dengan paparan hasil survei yang mewakili perspektif warga.

Kaltim

Bagaimana praktik representasi yang sejauh ini dijalankan oleh para senator di Kaltim? Praktik representasi dalam bentuk penjaminan kepentingan yang dijalankan para senator Kaltim memiliki cerita yang beragam. Namun isu paling menonjol di Kaltim sebenarnya adalah ketidakseimbangan antara potensi kekayaan SDA (tambang, migas) yang dimiliki dan telah dieksplorasi, dikaitkan dengan masih miskinnya warga Kaltim, masih sempitnya lapangan kerja, dan infrastruktur yang buruk. Ringkasnya, isu di Kaltim terfokus pada narasi daerah kaya namun kesejahteraan warganya memprihatinkan alias miskin, banyak pengangguran dan buruknya fasilitas infrastruktur di daerah ini.

Para senator periode ini tercatat berusaha memperjuangkan

kepentingan dalam isu ketimpangan SDA melalui upaya *judicial review* U.U No 33 Tahun 2004. Proses *judicial review* ini diawali oleh keprihatinan sebagian akademisi dan elemen masyarakat sipil Kaltim atas ketimpangan eksploitasi SDA dengan perubahan yang ada dalam diri warga dan daerah Kaltim. Melalui Majelis Rakyat Kalimantan Timur Bersatu (MKRTB) yang dibentuk oleh beragam elemen masyarakat di Kaltim isu ini diperjuangkan dibentuk untuk menggugat Pasal 14 huruf e dan f UU No 33 Tahun 2004. Keterlibatan senator asal Kaltim dalam *judicial review* ini sebagai bagian dari *legal standing* (penggugat), fasilitasi, pemberi informasi dan koordinasi. Senator bukan pemeran utama tetapi berperan sebagai jembatan yang menghubungkan MKRTB dengan para pemangku kepentingan di Jakarta. Meski semua gugatan ditolak oleh MK tetapi upaya ini dicatat sebagai bentuk pembelaan kepentingan warga Kaltim dalam isu bagi hasil SDA. Praktik representasi lainnya yang sekarang sedang ditempuh adalah merespon dan memfasilitasi sekelompok warga Kaltim yang berjuang menuntut pemerintah RI melakukan re-negosiasi Blok Mahakam.

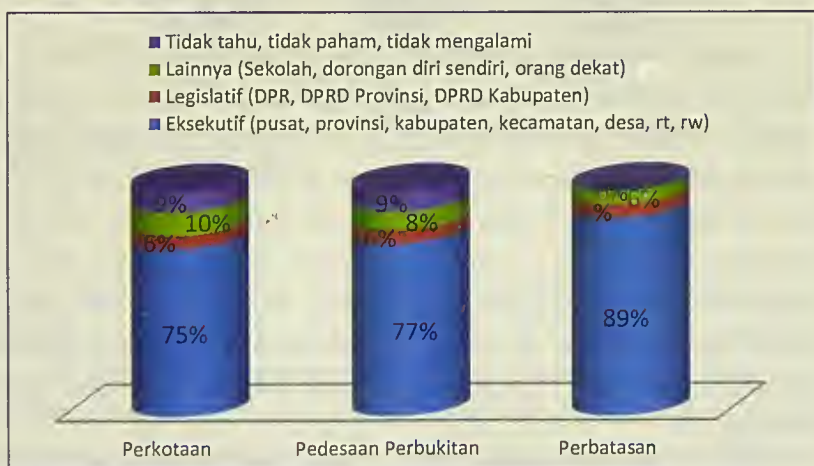
Namun demikian, temuan penelitian ini di wilayah Kecamatan Loa Kulu Kabupaten Kutai Kartanegara memberikan bukti, praktik reprsentasi para senator tak meninggalkan jejak dalam isu pengelolaan SDA. Masyarakat di wilayah ini membentuk Forum Pemerhati Masyarakat Kecamatan Loa Kulu (FPMKLK) yang berhasil menguasai area pertambangan batubara untuk dikelola hasilnya dan didistribusikan kepada 12 desa yang ada di wilayah tersebut.

Penguasaan area pertambangan batubara tersebut merupakan buah dari negosiasi masyarakat dengan negara yakni Pemda Kutai Kartanegara. Pengolahan area pertambangan bukan dilakukan forum masyarakat tersebut, tetapi dilakukan oleh perusahaan asal Korea Selatan yang melakukan kontrak karya dengan masyarakat setempat. Hasil pengelolaan tambang batubara oleh komunitas masyarakat ini turut berkontribusi dalam mempercepat pembangunan infrastruktur publik desa, yang sejauh ini belum dilakukan secara sistematis dan nyata oleh Pemda Kukar.

Dalam setahun rata-rata setiap desa dialokasikan sekitar Rp 5 milyar oleh FPMKLK (sekitar Rp 60 milyar lebih untuk 12 desa), angka yang fantastis untuk organsasi lokal berbasis komunitas ini. Geliat

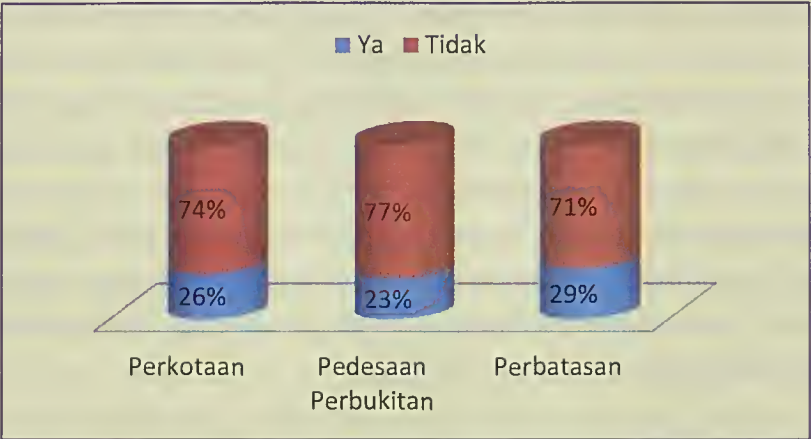
forum warga ini tidak terbangun dan tidak berelasi dengan lembaga perwakilan di tingkat kabupaten, provinsi, dan nasional. Senator DPD RI asal Kaltim pun tidak mereka ketahui, apalagi kenal dan berelasi. Mereka membuat terobosan pengelolaan sumberdaya alam ini karena aktor-aktor lokal yang selama ini peduli kepada Kukar dan batubara. Senator tidak meninggalkan tapak representasi di mata warga, karena mereka menemukan *exit strategy* dari kemiskinan akses atas aset yang berlimpah, tidak melalui proses representasi namun melalui praktik politik lokal.

Sekelumit cerita tersebut diperkuat pula dengan hasil survey dalam penelitian ini. Terlepas dari peran DPD yang dipandang punya daya tanggap lebih baik daripada para anggota DPR asal Kaltim, suara warga ternyata menunjukkan indikasi sebaliknya. Berdasarkan hasil survei yang menelisik lembaga publik mana yang dipercaya warga ketika menghadapi masalah pendidikan, mayoritas responden di tiga daerah mempercayakan masalah dunia pendidikan kepada pihak eksekutif, bukan kepada legislator ataupun senator. **Gambar 4.10** memberikan deskripsi kepercayaan responden di Kaltim kepada lembaga publik ketika menghadapi masalah pendidikan.

Gambar 4.10
Pengaduan Masalah Pendidikan

Sumber: Survei IRE, 2013

Jika responden dalam menghadapi permasalahan layanan publik lebih percaya pihak eksekutif dibandingkan legislatif, maka temuan

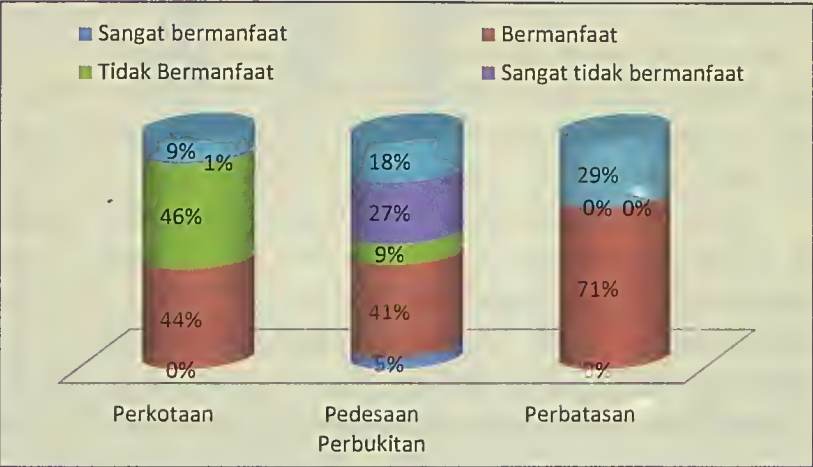
berikut ini memperkuat temuan betapa lemahnya praktik representasi yang dijalankan oleh DPD di Kaltim. Hasil survei menunjukkan sebagian besar responden merasa tidak terwakili oleh anggota DPD RI asal Kaltim. **Gambar 4.11.** memperlihatkan bahwa mayoritas responden di tiga daerah yang menjadi lokasi survei mengaku tidak merasa diwakili oleh empat anggota DPD RI asal Kaltim.

Gambar 4.11
Merasa Terwakili oleh Anggota DPD

Sumber: Survei IRE, 2013

Analisis regresi menunjukkan bahwa responden dalam menjawab mengenai perasaan terwakili oleh anggota DPD tidak dipengaruhi secara signifikan oleh tempat tinggal, jenis kelamin, pendidikan maupun suku. Jadi warga masyarakat secara umum di Kaltim berkecenderungan merasa tidak terwakili oleh adanya anggota DPD RI. Data ini menjadi peringatan bagi para senator asal Kaltim, karena representasi akan terbangun jika prinsip kesetaraan atau kepercayaan yang diwakili dengan yang mewakili terwujud. Jika warga yang diwakili tidak merasa terwakili, maka representasi yang dikembangkan tidak akan berjalan efektif.

Merasa tidak terwakili oleh para senator, sebagian responden juga menyatakan tidak terdapat manfaat yang diterima konstituen di Kaltim dalam hubungan representasi-konstituensi dengan anggota DPD asal Kaltim. Hasil survei seperti dipaparkan **gambar 4.12.** memperlihatkan bahwa sebagian besar responden di perkotaan merasakan bahwa

DPD tidak bermanfaat bagi daerahnya. Sementara itu sebagian besar responden di perdesaan dan perbatasan mengaku bahwa DPD bermanfaat bagi daerahnya. Namun analisis regresi memperlihatkan hasil bahwa ternyata untuk menentukan sikap atas kemanfaatan DPD bagi daerah, tidak ada pengaruhnya karena faktor tempat tinggal, jenis kelamin, pendidikan dan suku. Sepanjang elaborasi informasi dilakukan ke berbagai informan, belum terkonfirmasi terkait jenis-jenis atau bentuk-bentuk manfaat yang diterima konstituen ketika beralasi dengan keempat anggota DPD asal Kaltim.

Gambar 4.12
Manfaat DPD bagi Daerah

Sumber: Survei IRE, 2013

DIY

Berbeda dengan Kaltim, cerita tentang praktik representasi yang terbangun antara senator dan konstituennya di DIY terfokus pada isu status keistimewaan Yogyakarta. Memang, pasca pemilu 2009, isu keistimewaan Yogyakarta mendapatkan perhatian serius para senator terpilih dari DIY. Melalui pernyataan yang disampaikan oleh GKR Hemas, jelas bahwa DPD DIY akan memperjuangkan hasil Rapat Paripurna DPRD DIY yang mendukung Keistimewaan Yogyakarta.

Untuk memperkuat arus dukungan terhadap Keistimewaan Yogyakarta melalui penetapan, DPD RI mengundang Ketua DPRD

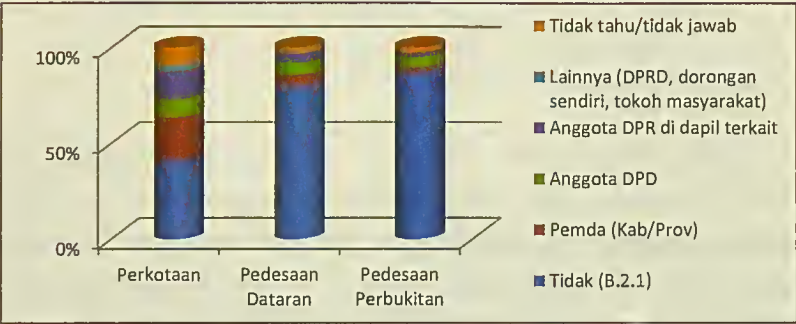
Provinsi DIY dalam Sidang Paripurna DPD di Jakarta. Pada kesempatan tersebut Youke Indra Samawi selaku Ketua DPRD Prov DIY diundang untuk menyampaikan hasil Paripurna DPRD DIY yang mendukung Keistimewaan Yogyakarta. Dalam pandangan para senator asal DIY, keistimewaan DIY dalam wujud penetapan Sultan dan Pakualam sebagai gubernur dan wakil gubernur bukan lagi urusan kraton, Sultan maupun pemerintah. Tetapi sudah menjadi urusan rakyat DIY. Karena itulah DPD tetap mendukung perjuangan rakyat DIY untuk memperjuangkan keistimewaan dengan penetapan Sultan dan Pakualam menjadi gubernur dan wakil gubernur.

Keistimewaan Yogyakarta nampaknya tidak hanya menjadi isu yang diperjuangkan oleh para anggota DPD dari DIY namun telah menjadi isu nasional yang diperhatikan DPD RI secara serius. Pada tanggal 24 Oktober 2010 Panitia Perancang Undang Undang (PPUU) DPD RI telah melakukan harmonisasi terhadap RUU Keistimewaan DIY. Setidaknya, terdapat empat aspek yang didiskusikan dalam rangka harmonisasi RUU Kesitimewaan DIY, yaitu aspek yuridis, filosofis, historis, dan sosiologis.

Untuk memperjuangkan kepentingan masyarakat Yogyakarta di tingkat nasional, anggota DPD dan DPR dari DIY telah bersepakat membentuk Forum Komunikasi Legislator DIY. Salah satu agenda forum tersebut adalah membahas langkah-langkah konkrit sehingga Keistimewaan DIY bisa berjalan sesuai aspirasi warga DIY. Forum tersebut akan mengawal pembahasan RUU Keistimewaan DIY di Komisi II DPR sampai persidangan akhir. Keberhasilan para anggota DPD dari DIY mampu membawa agenda keistimewaan ini ke dalam sidang paripurna DPD RI, yang kemudian dibawa pula dalam persidangan di DPR RI, patut memperoleh apresiasi.

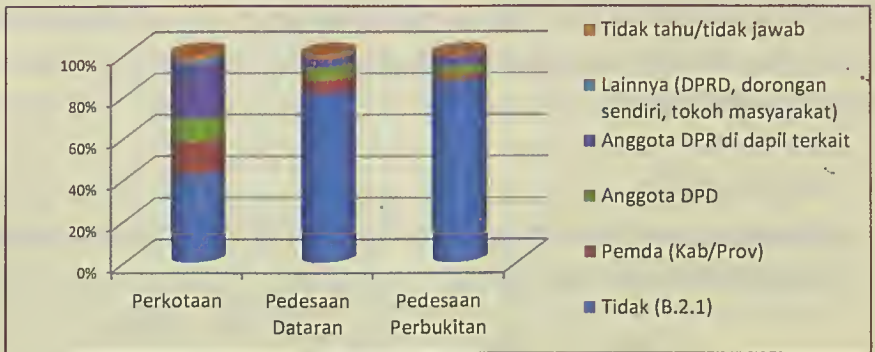
Diluar konteks isu status keistimewaan DIY, perspektif warga dalam memaknai praktik representasi yang diselenggarakan oleh anggota DPD asal DIY justru menyodorkan fakta sebaliknya. Sejumlah hasil survei ini menunjukkan bahwa anggota DPD asal DIY belum sepenuhnya mampu membangun perasaan keterwakilan dihadapan konstituennya. Hal ini ditunjukkan dari hasil survei yang melacak lembaga perwakilan mana yang dipercaya warga ketika menghadapi berbagai masalah yang berskala nasional maupun pelayanan publik yang terjadi di daerah. Ketika dihadapkan dalam situasi terjadi kewenangan antar lembaga

negara yang terkait dengan wakil daerah di tingkat pusat, untuk daerah perkotaan dan daerah perdesaan daratan lebih percaya kepada anggota DPR RI sebagai wakilnya. Sedangkan responden di daerah perdesaan perbukitan lebih percaya kepada anggota DPD RI seperti yang termuat dalam **gambar 4.13.**

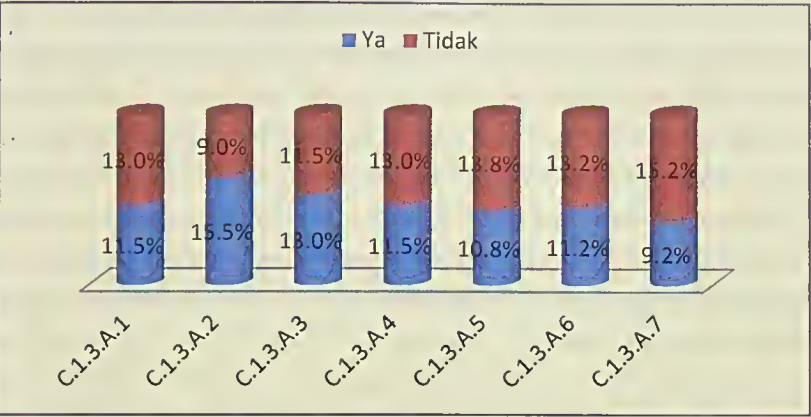
Gambar 4.13
Kepercayaan Responden Jika Terjadi Perebutan Kewenangan Antar Lembaga Negara

Sumber: Survei IRE, 2013

Hal ini diperkuat dengan hasil survei yang menyatakan DPD bukan lembaga yang efektif mewakili kepentingan daerah seperti terlihat dalam **gambar 4.14.** Responden di daerah perkotaan dan perdesaan perbukitan berpandangan anggota DPR RI adalah wakil rakyat yang efektif mewakili kepentingan daerah. Sedangkan responden di daerah perdesaan dataran menganggap pemda adalah lembaga yang efektif mewakili kepentingan mereka.

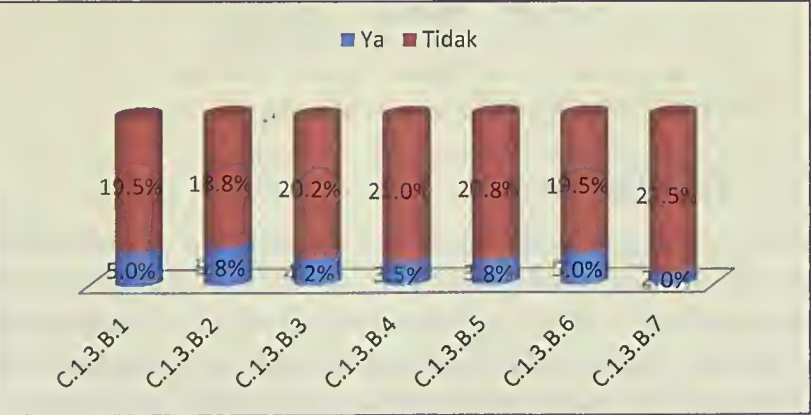
Gambar 4.14

Lembaga Negara yang Efektif Mewakili Kepentingan Daerah

Sumber: Survei IRE, 2013

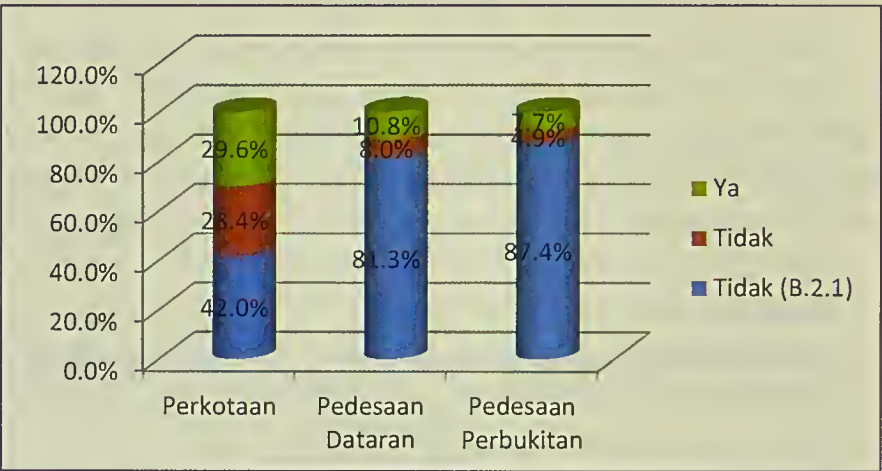
Linier dengan hasil survei diatas, hasil survei yang melacak apakah responden tahu bahwa selama ini anggota DPD dari DIY telah memperjuangkan kepentingan masyarakat berbasis isu sektoral, menunjukkan sebagian besar responden di DIY tidak mengetahuinya. **Gambar 4.14**. tersaji pengetahuan responden tentang apa yang diperjuangkan anggota DPD terkait dengan isu-isu berikut: pendidikan (C.1.3.A.1), politik (C.1.3.A.2), kesehatan (C.1.3.A.3), budaya (C.1.3.A.4), ekonomi (C.1.3.A.5), infrastruktur (C.1.3.A.6), dan agama (C.1.3.A.7). Dari data survei terlihat bahwa masyarakat yang tahu dan tidak tahu relatif seimbang. Yang paling menonjol adalah di bidang politik, yaitu sebesar 15,5 persen responden menyatakan tahu. Hal ini mungkin terkait dengan isu keistimewaan Yogyakarta yang juga menjadi isu nasional dengan intensitas pemberitaan yang lumayan tinggi di media massa dan sosialisasi kelompok pendukung keistimewaan di tengah masyarakat, seperti yang dilakukan oleh asosiasi perangkat desa se-Yogyakarta.

Gambar 4.15
Isu yang Diperjuangkan DPD

Sumber: Survei IRE, 2013

Meskipun responden tahu bahwa anggota DPD memperjuangkan isu-isu di atas, namun hanya sebagian kecil responden yang pernah memiliki pengalaman langsung diperjuangkan kepentinganya. **Gambar 4.15.** memperlihatkan tidak lebih dari 6 persen responden yang pernah memiliki pengalaman aspirasinya diperjuangkan oleh anggota DPD.

Gambar 4.16
Pengalaman Responden mengenai Isu yang Diperjuangkan DPD

Sumber: Survei IRE, 2013

Survei ini juga menanyakan apakah responden sudah merasa terwakili oleh anggota DPD. Hasilnya, seperti nampak pada **gambar 4.16** Untuk responden di daerah perkotaan dan perdesaan dataran, mereka yang merasa terwakili dan tidak terwakili komposisinya relatif seimbang. Sementara responden di daerah perdesaan perbukitan, yang merasa terwakili separuh lebih banyak dari responden yang merasa tidak terwakili oleh DPD. Meskipun tidak memiliki keterkaitan yang signifikan, namun dari analisis regresi terlihat adanya kecenderungan 1,5 kali lebih tinggi responden di perdesaan perbukitan merasakan keterwakilannya oleh DPD dibandingkan dengan responden yang ada di daerah perkotaan.

Gambar 4.17
Rasa Keterwakilan Responden oleh DPD

Sumber: Survei IRE, 2013

4.3. Konstituensi

Konstituensi sebenarnya dapat juga didefinisikan sebagai kumpulan para pendukung partai politik, pemberi mandat/amanah, masyarakat atau kelompok sasaran yang harus dilayani oleh parpol maupun anggota parlemen, (Demos, 2005). Definisi ini jika dikompilasikan dengan pandangan Andrew Rehfeld (2005), akan diperoleh cakrawala berpikir yang lebih luas terhadap konsep konstituensi, yaitu yang disebut dengan konstituensi organisasional. Pengertian ini memahami konstituensi

bukan sekedar sekelompok pemilih yang dikumpulkan karena kesamaan teritorial, tetapi sekumpulan warga aktif yang memiliki hak pilih dan terorganisir berdasarkan kesamaan kepentingan yang spesifik dan jelas, misalnya organisasi buruh, organisai petani, organisasi PKL, organisasi pekerja tambang. Berpijak dari pengertian seperti ini maka relasi konstituensi yang dimaksud dalam studi ini adalah hubungan konstituen dengan wakil-wakil yang mewakilinya karena terpilih pada Pemilu sebelumnya.

Konstituen yang pada saat pemilu menggunakan hak pilih dan menyebabkan empat orang senator sekarang ini duduk mewakili Dapil Kalimantan Timur dan Dapil DIY, penting dielaborasi pengetahuan dan persepsinya. Mereka penting diperhatikan dan didengarkan suaranya untuk mendapatkan gambaran mengenai bekerjanya praktik konstituensi yang dilakukan para senator. Paparan berikut ini akan menguraikan temuan praktik konstituensi antara senator dewngan warga di Kaltim dan DIY. Bagian ini didahului dengan memaparkan temuan berupa identifikasi kecenderungan pandangan senator dalam memaknai praktik kontituensi, kemudian dilanjutkan dengan mamaparkan hasil survei yang mewakili perspektif warga.

Kaltim

Pengertian relasi konstituensi ideal seperti disebut oleh Rehfeld (2005) di atas belum tentu selaras dengan pandangan dan praktik relasi konstituensi yang selama ini dijalankan para senator DPD asal Kaltim. Seluruh senator asal Kaltim memahami relasi konstituensi dengan ikatan para senator asal Kaltim dengan masyarakat Kaltim. Namun apa yang dikatakan para senantor, ketika ditelusuri dengan kegiatan dan frekuensi hubungannya selama menjadi senator, justru menunjukkan bahwa hubungan konstituensi yang dipraktikkan cenderung pada pengertian *electoral constituency*.

Para anggota DPD di Kaltim senyatanya, lebih cenderung dan sering berhubungan hanya dengan kelompok-kelompok yang menjadi basis sosial sekaligus mendukungnya pada saat Pemilu 2009 lalu. Fakta tersebut memberikan konfirmasi bahwa cara pandang maupun praktik relasi konstituensi sang senator kurang lebih sama dengan kebanyakan anggota parlemen republik ini. Hal ini mengindikasikan bahwa para

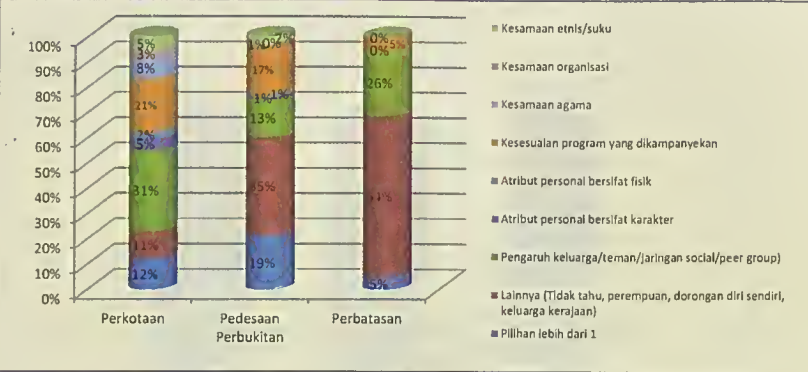
senator cenderung masih berada pada level relasi konstituensi elektoral, belum pada level relasi organisasional.

Cara pandang warga masyarakat atas relasi konstituensi bisa jadi berbeda dengan para senator. Memang hasil survei terhadap tingkat partisipasi pemilih untuk memilih anggota DPD di Kalimantan Timur sangat tinggi. Hasil survei menunjukkan 93,3 persen responden mengaku menggunakan hak pilihnya untuk mencontreng calon anggota DPD asal Kaltim. Sayangnya, tingkat partisipasi untuk memilih anggota DPD Kaltim yang tinggi ini, tidak linier dengan praktik konstituensi ideal yang bersifat organisasional.

Cara pandang warga atas relasi konstituensi dengan anggota DPD dilakukan dengan menelusur alasan warga pada saat memilih calon anggota parlemen/anggota DPD RI dalam Pemilu 2009 yang lalu. **Gambar 4.18.** memperlihatkan bahwa alasan yang digunakan responden di masing-masing daerah berlainan. Sebagian besar responden di perkotaan mengaku faktor pengaruh keluarga/teman/jaringan dan kesesuaian program yang mendorong mereka memilih calon DPD dalam pemilu. Sedangkan responden di perdesaan dan perbatasan kebanyakan karena alasan lainnya; misalnya asal memilih, faktor perempuan, latar belakang keluarga calon.. Ringkasnya, konstituen perkotaan memilih karena alasan jaringan pertemanan/keluarga dan subtansi (program/kegiatan). Sementara, konstituen di perdesaan dan perbatasan memilih calon anggota DPD karena faktor atribut yang melekat pada diri calon (gender, keturunan).

Secara ideal, alasan memilih ini mencerminkan harapan warga pada saat berelasi dengan para senator setelah terpilih. Bagi konstituen yang tinggal di perkotaan, karena merasa kenal dan sesuai dengan program/kegiatan yang diperjuangkan senator, maka relasinya akan otomatis berlangsung secara baik. Pun demikian dengan harapan para konstituen di perdesaan dan perbatasan, karena merasa memiliki kesamaan gender atau asal daerah maka relasi dengan sang senator akan menjadi baik. Tetapi logika linear itu tidak berjalan semestinya, karena para senator dalam berelasi dengan konstituen mempertimbangkan aspek-aspek teknis dan non teknis. Aspek teknis misalnya, terkait dengan waktu dan biaya. Sedangkan aspek non teknis terkait dengan kepentingan elektoral, yaitu pertimbangan pada saat pemilu memilihnya atau tidak memilihnya.

Gambar 4.18

Alasan Memilih Calon Anggota DPD

Sumber: Survei IRE, 2013

Jika ditelusur lebih jauh lagi, elaborasi terhadap aspek-aspek pemahaman konstituen dalam berhubungan dengan anggota DPD maka menunjukkan lemahnya praktik kontituensi yang terbangun antara anggota DPD dengan warga di daerah pemilihan yang diwakilinya. Untuk menakarnya, maka kajian ini mengukur pengetahuan warga pemilih tentang kelembagaan DPD RI, beserta tugas, fungsi dan kewenangannya. Hasil survei menunjukkan bahwa kurang dari 30 persen responden di Kaltim yang tahu tentang keberadaan lembaga DPD RI. Data ini mengisyaratkan bahwa warga masyarakat belum banyak yang tahu, bahwa selain DPR, terdapat lembaga perwakilan bernama DPD yang tugas, fungsi dan kewenangannya mewakili mereka untuk urusan yang terkait dengan daerah. **Gambar 4.18.** menunjukkan bahwa sebagian besar responden di perdesaan dan perbatasan tidak tahu lembaga DPD RI. Angka berbeda diakui oleh responden perkotaan, dimana ada sekitar 44 persen responden yang mengaku tahu tentang lembaga DPD RI.

Gambar 4.19
Tahu Lembaga DPD RI

Sumber: Survei IRE, 2013

Analisis regresi atas data ini memperkuat hipotesis yang menyatakan bahwa pengetahuan terhadap lembaga DPD RI dipengaruhi oleh daerah tempat tinggal. Daerah perkotaaan ternyata berkorelasi secara signifikan bagi responden dalam mengetahui lembaga DPD-RI. Analisis ini memberikan bukti bahwa kecenderungan warga perkotaan Kalimantan Timur empat kali lebih mengetahui lembaga DPD dibandingkan dengan warga di perbatasan yang sekarang masuk wilayah Kalimantan Utara (Kaltara). Faktor lain yang berpengaruh dalam mengetahui lembaga DPD adalah pendidikan. Kecenderungan yang terjadi adalah semakin tinggi tingkat pendidikan akan semakin tahu lembaga DPD. Sementara itu faktor jenis kelamin dan suku seseorang tidak nyata berpengaruh dalam mengetahui lembaga DPD RI. Meskipun demikian, ada kecenderungan bahwa warga suku pendatang lebih tahu kelembagaan DPD RI dari warga suku lokal.

Selain pengetahuan terkait lembaga, relasi konstituen bisa diselidiki melalui seberapa jauh warga mengetahui tugas, fungsi dan kewenangan DPD RI sebagai tempat para wakilnya menjalankan representasi. Pengetahuan responden terhadap fungsi, tugas dan kewenangan DPD RI ternyata cukup minim. **Gambar 4.20.** memberikan sketsa bahwa hanya responden perkotaan yang sebagian besar mengaku tahu tentang fungsi, tugas dan kewenangan DPD RI. Sementara itu, responden

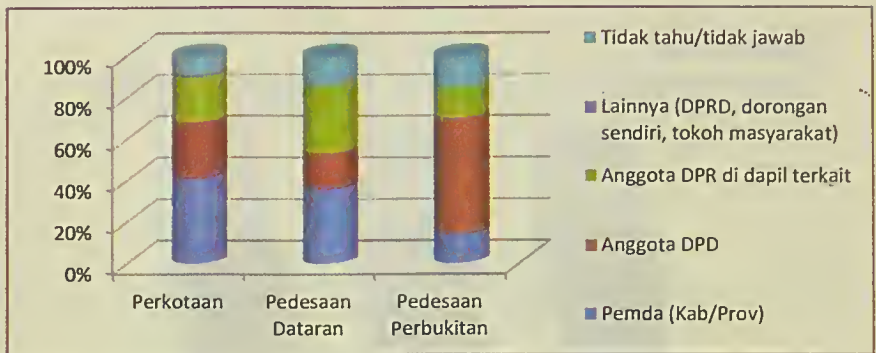
perdesaan dan perbatasan kurang dari 20 persen yang mengaku tahu, selebihnya mereka tidak tahu.

Gambar 4.20
Tahu Kelembagaan, Fungsi dan Kewenangan DPD RI

Sumber: Survei IRE, 2013

Meskipun data yang tersaji pada **gambar 4.20.** menunjukkan proporsi responden perkotaan lebih tinggi yang tahu daripada perdesaan dan perbatasan, secara regresi daerah tempat tinggal ini tidak signifikan dalam mempengaruhi pengetahuan responden. Justru asosiasi yang signifikan ditunjukkan oleh faktor pendidikan respoden, dimana semakin tinggi pendidikan semakin mengetahui tugas, fungsi dan kewenangan DPD-RI. Pengetahuan responden tentang tugas, fungsi dan kewenangan DPD RI pun tidak siginifikan dipengaruhi oleh jenis kelamin dan suku responden. Hal ini menandakan bahwa pengetahuan tentang kelembagaan publik seperti DPD RI dipengaruhi oleh faktor pendidikan, bukan daerah tempat tinggal, jenis kelamin dan suku.

Relasi konstituen pun bisa diukur pada orientasi kepercayaan yang diberikan warga kepada lembaga perwakilan ketika mereka sedang menghadapi masalah atau pemenuhan kebutuhan bersifat publik. Apakah kepercayaan itu diberikan kepada lembaga DPD dan para senatornya? Pada saat responden ditanyakan mengenai kepercayaan warga ketika terjadi perebutan kewenangan untuk mengatasi permasalahan berdimensi nasional, sebagian besar responden di perbatasan mempercayai anggota DPD seperti yang ditunjukkan pada **gambar 4.20.**

Gambar 4.21
Kepercayaan Menyelesaikan Masalah Nasional

Sumber: Survei IRE, 2013

Gambar 4.21. memperlihatkan bahwa sebagian besar responden di perdesaan justru percaya pada anggota DPR RI Dapil Kaltim dan Pemda. Sementara itu, sebagian besar responden perkotaan mempercayakan terutama kepada Pemda dan anggota DPD RI. Nampak dari data ini bahwa konstituen di Kaltim orientasinya masih terbelah dalam berelasi dengan anggota DPD. DPD belum menjadi pilihan taktis dan strategis bagi sebagian besar warga di perdesaan dan perkotaan, justru warga perbatasan bersandar pada anggota DPD.

DIY

Sedikit lebih maju dibandingkan anggota DPD asal Kaltim, upaya membangun konstituensi organisasional setidaknya dilakukan oleh dua anggota DPD asal DIY. Kedua senator tersebut mengembangkan konstituensi dengan melakukan pengorganisasian terhadap kelompok-kelompok profesi dan organisasi berbasis komunitas. Untuk mendukung kegiatan-kegiatan yang dilakukan kedua senator memiliki seretariat dan tim yang mengelola kegiatan yang mereka lakukan. Sekretariat tersebut kemudian difungsikan menjadi semacam rumah aspirasi untuk mengelola relasi kedua senator tersebut dengan konstituennya.

Salah seorang senator mengembangkan asosiasi profesi, seperti kelompok pedagang kaki lima, tukang rongsokan, penjual bakso dan kelompok profesi lainnya. Asosiasi tersebut didorong untuk bertemu secara berkala dan mendiskusikan permasalahan mereka. Meskipun,

sang senator mengakui upaya membangun asosiasi tersebut tidaklah mudah serta memiliki banyak sekali tantangan. Sementara itu, senator berikutnya lebih memilih membangun organisasi-organisasi berbasis komunitas. Hingga kini telah 129 organisasi yang telah rintis. Selain itu, senator ini juga memiliki program 1000 wirausaha mandiri. Upaya mendidik wirausaha mandiri tersebut dilakukan dengan melakukan kegiatan pelatihan yang menyasar kaum muda.

Meskipun para anggota DPD telah menggunakan banyak metode untuk membangun relasi dengan konstituennya, namun hasil survei menunjukkan masih lemahnya hubungan mereka dengan konstituen. *Existing condition* demikian ditunjukkan dengan sejumlah temuan dari hasil survei dalam kajian ini. Memang hasil survei menunjukkan bahwa tingkat partispasi pemilih di DIY untuk memilih anggota DPD sangat tinggi, yakni mencapai 92 persen. Namun hal itu tidak diimbangi dengan hasil survei yang menyatakan lemahnya keterikatan antara warga yang memilih dengan anggota DPD yang dipilihnya.

Hasil survei menemukan hanya sedikit warga yang tidak menggunakan hak pilihnya yakni 8 persen dalam pemilu 2009 lalu. Sedangkan 92 persen warga menggunakan hak pilih untuk menentukan anggota DPD di DIY. Analisis regresi juga menemukan adanya keterkaitan yang signifikan keberadaan tempat tinggal responden dalam memilih anggota DPD. Ada kecenderungan pemilih di perkotaan 6,6 kali lebih tinggi menggunakan hak pilihnya dibandingkan dengan responden di daerah perdesaan perbukitan

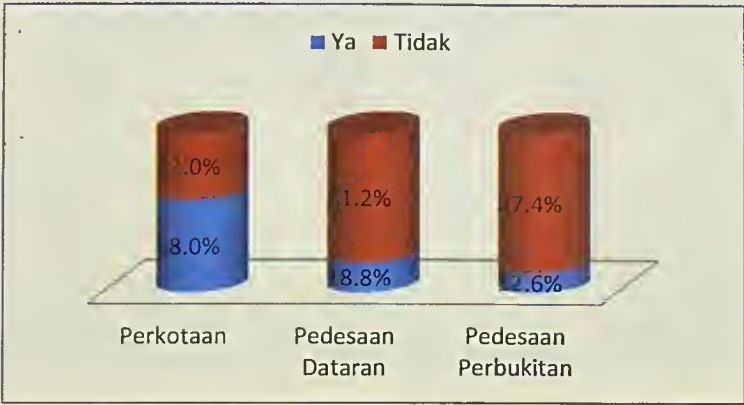
Hasil survei juga menemukan ada beragam alasan yang melatarbelakangi responden ketika memilih anggota DPD. Gambar 4.21. memperlihatkan bahwa pengaruh keluarga/teman/jaringan sosial/ peergroup cukup signifikan mempengaruhi pilihan seseorang terhadap calon anggota DPD. Disusul berikutnya, adalah adanya kesamaan program yang dikampanyekan calon anggota DPD dengan aspirasi responden yang hanya mencapai 11,8 persen dari total responden. Ketika dilakukan analisis regresi ditemukan bahwa suku dan tingkat pendidikan responden tidak berpengaruh secara signifikan terhadap responden dalam menentukan pilihannya ketika memilih anggota DPD di Pemilu 2009.

Gambar 4.22.

Alasan Responden Memilih Anggota DPD dalam pemilu 2009

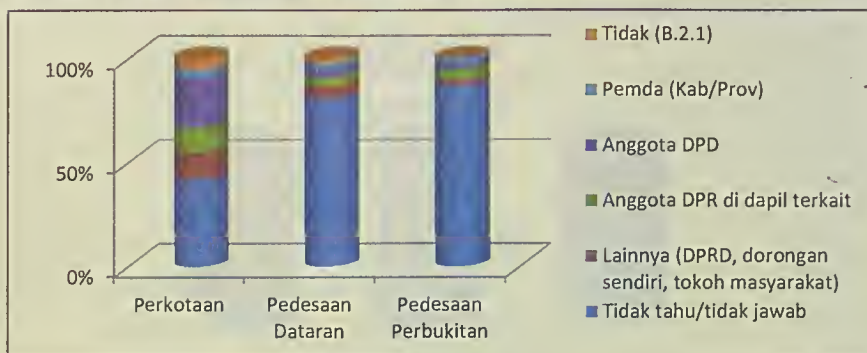
Sumber: Survei IRE, 2013

Namun sayangnya, antusiasme tersebut tidak dibarengi dengan tingkat pengetahuan responden terhadap tugas, fungsi, dan kewenangan DPD. Hal ini diperkuat dengan hasil survei yang menunjukkan hanya 24 persen responden di DIY yang tahu tentang lembaga DPD. Angka tersebut terbilang sangat kecil mengingat kurang dari seperempat responden yang mengetahui kelembagaan DPD. Analisis regresi juga menemukan adanya asosiasi yang signifikan antara keberadaan tempat tinggal responden terhadap pengetahuan tentang kelembagaan DPD. Analisis tersebut menyatakan kecenderungan responden di perkotaan mengetahui kelembagaan DPD 9,6 kali lebih tinggi dibanding dengan responden di daerah perdesaan perbukitan sebagaimana ditunjukkan dalam Gambar 4.22.

Gambar 4.23
Tahu Lembaga DPD

Sumber: Survei IRE, 2013

Ketika dilacak lebih dalam lagi, pengetahuan responden terhadap tugas, fungsi, dan kewenangan DPD menjadi semakin kecil. Dari 24 persen responden yang tahu tentang keberadaan lembaga DPD, hanya 15 persen yang memahami tentang tugas, fungsi, dan kewenangan DPD. Sedangkan sisanya 9 persen tidak mengetahui apa yang menjadi ranah kewenangan DPD. Selain itu, analisis regresi juga menemukan bahwa jenjang pendidikan dan jenis kelamin responden turut berpengaruh terhadap pengetahuan responden tentang kelembagaan DPD. Tentang jenis kelamin responden, analisis regresi memperlihatkan adanya kecenderungan responden laki-laki 2,1 kali lebih tahu tentang kelembagaan DPD dibanding dengan responden perempuan.

Tentang kewenangan DPD sebagai wakil daerah, reponden juga masih belum bisa memberikan kepercayaan kepada DPD ketika ada ketika ada persoalan/kasus yang melibatkan kewenangan antara pemerintah daerah dengan DPD dalam urusan berskala nasional. Hanya 5,3 persen responden yang memberikan kepercayaan kepada DPD untuk menyelesaikannya. Kepercayaan penyelesaian kasus sebagian besar diberikan kepada pemerintah kab./kota dan provinsi yaitu sebanyak 8,2 persen. Pada urutan berikutnya adalah anggota DPR yang berasal dari DIY sebagaimana ditunjukkan Gambar 4.24

Gambar 4.24
Kepercayaan Menyelesaikan Masalah Nasional

Sumber: Survei IRE, 2013

Jika ditelisik lebih jauh, dalam hal penyelesaian masalah berskala nasional, seperti terlihat dalam gambar 4.23. terlihat ada variasi temuan. Di daerah perkotaan, dalam menyelesaikan masalah yang berskala nasional, responden lebih percaya kepada pemerintah daerah untuk menyelesaikannya. Berikutnya, baru disusul anggota DPR RI dan anggota DPD RI. Hal yang sama juga ditemukan di daerah perdesaan dataran. Sedangkan untuk daerah perdesaan perbukitan, responden lebih mempercayai anggota DPD untuk menyelesaikan masalah berskala nasional, berikutnya adalah anggota DPR RI dan Pemda.

BAB 5

Model, Saluran, dan Pesan Komunikasi Politik Anggota DPD

Bab ini akan memaparkan sejumlah temuan dalam riset ini terkait bekerjanya praktik komunikasi politik oleh senator terpilih di Kalimantan Timur (Kaltim) dan Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). Secara terfokus, riset ini hendak mengukur efektifitas praktik komunikasi politik yang dijalankan oleh para anggota DPD dari daerah pemilihan Kaltim dan DIY dimana kajian ini dilangsungkan.

Menurut sejumlah penelitian, 75 persen dari seluruh waktu manusia dipakai untuk berkomunikasi. Meski demikian, temuan berbagai penelitian tersebut menyimpulkan kuantitas dalam berkomunikasi tidak serta merta menjamin kualitas komunikasi yang diharapkan oleh para pelakunya. Sejumlah kasus yang terjadi dalam hubungan keluarga, ketegangan antar para politisi, ketidaksinkronan program-program antardinas dan level pemerintahan, misalnya, menjadi cerminan yang menunjukkan kuantitas dan frekuensi komunikasi tidak dapat dijadikan tolok ukur untuk melihat apakah komunikasi yang dilakukan sudah cukup efektif.

Dalam kajian komunikasi politik, efektivitas komunikasi yang berlangsung akan sangat menentukan

sebuah keterwakilan dan *political representation*. Darren (2006) menyebutkan, konsep keterwakilan mengharuskan adanya saluran komunikasi antara pemilih dan yang mewakilinya. Agar konstituen merasa bahwa mereka terwakili secara efektif, perlu adanya desain komunikasi yang menjelaskan kepada publik bagaimana sebuah keputusan dibuat, bagaimana sebuah kebijakan itu tepat dalam waktu yang lama dan bagaimana keinginan dan kebutuhan mereka terpenuhi.

Kenyataannya, publik terkadang merasa diskoneksi dengan proses politik dan merasa tidak nyaman atas ketidakberdayaannya terhadap proses komunikasi politik. Beberapa fakta menunjukkan bahwa publik merasa tidak terwakili dengan efektif adalah: menurunnya jumlah konstentan pemilu, menurunnya partisipasi pemilih, melemahnya kepercayaan atas institusi politik yang ada, kurangnya pengetahuan politik terutama bagi kaum muda, menurunnya ketertarikan terhadap aktifitas politik serta meningkatnya ketertarikan terhadap kegiatan di luar kehidupan politik, khususnya pemilu.

Sebagai *body of knowledge*, komunikasi politik, seperti halnya disiplin ilmu komunikasi lainnya, juga terdiri dari berbagai unsur, yaitu sumber (komunikator), pesan, media atau saluran penerima, dan efek (Nimmo, 1978; Mansfield dan Weaver, 1982; Dahlan, 1990; dalam Cangara, 2009). Yang dimaksud sebagai komunikator dalam komunikasi politik tidak hanya partai politik saja namun adalah mereka yang dapat memberikan informasi tentang hal-hal yang mengandung bobot atau makna politik. Dalam proses komunikasi tersebut pesan bisa disampaikan baik secara tertulis maupun tidak tertulis, verbal maupun non verbal, tersembunyi maupun secara terang-terangan, yang isinya mengandung bobot politik.

Saluran atau media yang digunakan dalam komunikasi politik bisa beragam. Misalnya surat kabar, media elektronik, film, internet, majalah, dan sebagainya. Bisa juga dengan dengan menggunakan saluran komunikasi kelompok, misalnya, organisasi profesi, kelompok pengajian, karang taruna, koperasi, organisasi hobi, dll. Bahkan saluran komunikasi sosial juga kerap digunakan dalam komunikasi politik. Yang dimaksud dengan komunikasi sosial contohnya adalah pesta perkawinan, sunatan, arisan, pertunjukkan seni, dan sebagainya. (Cangara, 2009).

Berpijak pada pengertian di atas, bab ini akan menguraikan temuan dalam kajian ini dengan melacak model-model komunikasi yang dikembangkan oleh para anggota DPD di Kaltim dan DIY, apa saja pesan yang dipertukarkan pada saat anggota senator berkomunikasi dengan konstituennya, serta media-media yang biasa dipakai sebagai saluran komunikasi. Selanjutnya, bab ini ditutup dengan menyajikan simpulan sementara yang memuat makna temuan telah dipaparkan dalam bagian-bagian sebelumnya.

5.1. Model dan Saluran Komunikasi Politik Anggota DPD

Untuk membangun relasi dengan konstituenya, ada beragam model komunikasi yang dikembangkan oleh para anggota DPD di DIY dan Kalimantan Timur. Hal tersebut terlihat dari beragam kegiatan yang dilakukan oleh anggota DPD selama kurun waktu lima tahun terakhir. Dalam kajian ini setidaknya menemukan tiga tipologi model komunikasi yang dilakukan kedelapan anggota DPD asal Kaltim dan DIY. Ketiga model tersebut yaitu:

- **Model pertama** adalah dengan kunjungan langsung atau pertemuan tatap muka dengan anggota ormas atau kelompok masyarakat yang menjadi basis pendukung utama ketika pertama kali mencalonkan diri. Bagi para anggota DPD, pertemuan rutin dengan ormas atau kelompok pendukungnya tersebut merupakan kegiatan yang mereka sebut dengan 'merawat konstituen'. Komunikasi dalam bentuk tatap muka langsung, dengan menggunakan saluran komunikasi kelompok ini bagi para anggota DPD dirasa sebagai model komunikasi dan saluran komunikasi yang terbaik, karena melalui model ini, seperti disampaikan Tjosvold (1988) dalam Tubbs dan Moss (1996) terjadi proses dialog yang bisa menciptakan rasa kepuasan kepada kedua belah pihak. Melalui pertemuan tatap muka tersebut proses pertukaran pesan bisa dilakukan antara anggota DPD dan mereka yang mendukungnya secara lebih detail, mengklarifikasi desas-desus yang berkembang di luar kelompok pendukungnya, bahkan terjadi pertukaran pesan yang lebih kompleks.
- **Model kedua** adalah model komunikasi publik. Model komunikasi

publik adalah model komunikasi dimana satu orang ditunjuk sebagai pembicara dan lainnya sebagai pendengar. Berbeda dengan komunikasi tatap muka dengan saluran komunikasi kelompok, pendengar dalam komunikasi publik biasanya lebih beragam atau plural dan posisi pembicara dan pendengar sangat timpang karena pembicara menjadi pelaku yang memprakarsai sebagian besar komunikasi verbal. Pendengar biasanya tidak diharapkan mengirimkan pesan verbal kecuali pada saat sesi tanya jawab setelah komunikator menyampaikan pesannya (Tubbs dan Moss, 1996). Hal ini tentu berbeda dengan komunikasi tatap muka melalui saluran kelompok yang biasanya bisa berlangsung secara spontan dan informal.

- **Model ketiga** adalah model dengan menggunakan saluran media massa. Pengertian media dalam komunikasi adalah alat yang digunakan untuk memindahkan pesan dari sumber kepada penerima. Dalam hal penggunaan media massa sebagai media komunikasi baik di Kalimantan Timur maupun di DIY para anggota DPD merasa media memberikan andil sangat besar dalam proses komunikasi yang mereka lakukan dengan konstituen. Capaian-capaian perjuangan yang selama ini dilakukan anggota DPD akan efektif sampai kepada konstituen ketika ada pemberitaan melalui media massa.

Ketiga model komunikasi tersebut bekerja melalui berbagai saluran komunikasi yang dipilih oleh para senator di kedua daerah pemilihan tersebut. Pilihan saluran komunikasi tentunya menimbang efektivitas dalam praktek komunikasi. Guna memperoleh gambaran bagaimana praktik komunikasi yang dilakukan oleh para senator, maka akan disampaikan paparan terkait berikut ini.

Kaltim

Ragam komunikasi telah ditempuh oleh para senator asal daerah pemilihan Kaltim. Hasil penelitian ini menemukan bahwa masing-masing senator memilih metode dan ruang berkomunikasi yang berlainan bergantung pada konteks kebutuhan saat berinteraksi dengan konstituennya. Model komunikasi tatap muka langsung melalui saluran komunikasi kelompok misalnya, tampaknya masih menjadi

pilihan model komunikasi utama yang dilakukan oleh para senator dari Kalimantan Timur. Komunikasi tatap muka antara anggota DPD dengan konstituen umumnya dilakukan ketika masa reses.

Model tatap muka dalam masa reses ini dilakukan dengan beragam metode. *Pertama,* sejumlah senator di Kaltim membagi kegiatan reses kunjungan ke daerah, sekitar dua kabupaten dalam setiap kunjungan reses. Dengan begitu, dalam satu periode jabatan, semua daerah mendapat kunjungan senator tersebut pada saat masa reses. Kunjungan yang mereka sebut dengan rapat kerja di daerah tersebut, dilakukan secara berkala mengikuti jadwal masa reses yang diselenggarakan empat kali dalam satu tahun. *Kedua,* senator di Kaltim mengelola komunikasi tatap muka dengan berbagai kelompok kepentingan, yakni dengan cara menempuh metode mengundang dan diundang warga masyarakat untuk berkomunikasi. Bentuk pola komunikasi tatap muka dapat berupa melakukan kunjungan kerja, menerima surat atau berkunjung/ menerima kunjungan dari LSM daerah, serta aktif berkunjung ke organisasi-organisasi yang mendukungnya pada saat pemilihan.

Ketiga, para senator di Kaltim juga memanfaatkan kesempatan peristiwa sosial yang digelar warga atau menyelenggarakan kegiatan sosial. Peristiwa sosial tersebut dapat berupa peristiwa keagamaan seperti pengajian, hajatan warga, hingga pertemuan paguyuban kelompok kedaerah. Para senator juga menggelar kegiatan sosial, misalnya seperti kegiatan berdakwah ke masyarakat secara langsung. *Keempat,* para senator juga melakukan komunikasi dengan pengambil kebijakan di daerah seperti Pemerintah Kabupaten/Kota, Pemerintah Provinsi, dan DPRD. Komunikasi tersebut dilakukan untuk mendiskusikan problem-problem di daerah, sekaligus mencari jalan keluar dari persoalan yang dihadapi daerah.

Pola umum yang dapat ditarik dari praktik komunikasi tatap muka yang dilakukan para senator di Kaltim ini, yakni berkomunikasi melalui kelompok-kelompok sosial yang menjadi basis konstituennya pada saat Pemilu 2009 lalu. Komunikasi dengan basis pendukung para senator tersebut menggunakan beragam metode seperti mengundang atau memenuhi undangan warga, melakukan kunjungan kerja atau menerima kunjungan, memanfaatkan peristiwa sosial dan menyelenggarakan kegiatan sosial. Selain berkomunikasi dengan basis pendukunganya,

mereka juga membangun komunikasi dengan para pejabat daerah dalam kerangka menggali permasalahan dan mencari pemecahannya.

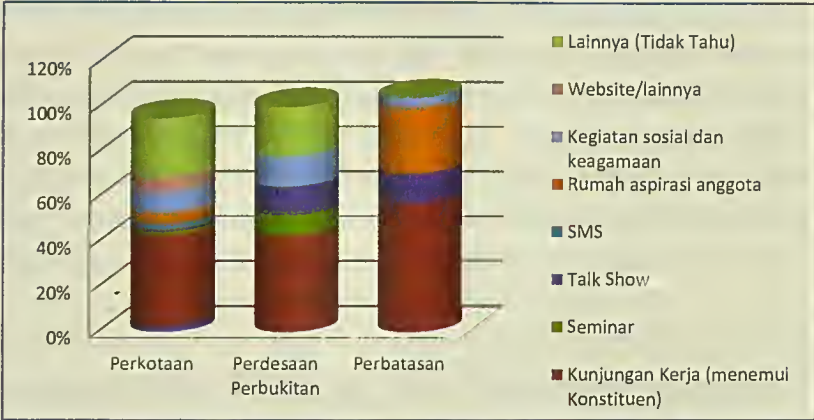
Umumnya, keempat anggota DPD asal Kaltim ini mengoptimalkan masa reses untuk menggelar pertemuan dan berkomunikasi secara langsung dengan konstituennya. Berbeda dengan DIY, para senator asal Kaltim menghadapi tantangan geografis berupa medan yang sulit ditembus karena infrastruktur yang buruk dan penduduk yang relatif berpencar. Kondisi demikian mendorong para senator harus mampu mengoptimalkan masa reses yang dimiliki agar bisa menjangkau semua daerah untuk menyapa konstituen mereka.

Selain model komunikasi bentuk tatap muka atau kunjungan langsung, pola komunikasi lain yang digunakan anggota DPD asal Kaltim adalah melalui komunikasi publik. Model komunikasi ini biasanya berupa kegiatan seminar, *talkshow*, dan pelatihan-pelatihan. Model komunikasi seperti ini dilakukan oleh hampir semua anggota DPD di Kaltim. Salah satu media komunikasi yang kerap digunakan adalah *talk show* di TVRI lokal maupun menggelar diskusi publik. Namun model komunikasi ini kurang dikelola dengan memadai, terkesan bersifat insidental, serta kurang terprogram, jika dibandingkan pola komunikasi tatap muka. Disamping itu, terdapat pula senator asal Kaltim, yang mulai merintis pola komunikasi dengan media massa melalui media internet sebagai media saluran komunikasi dirinya dengan konstituen di Kaltim. Langkah senator tersebut belum diikuti oleh senator lainnya di Kaltim.

Sepanjang penelusuran dalam riset ini, tidak ditemukan informasi atau cerita para senator memiliki rumah aspirasi sendiri yang dikelola dan melakukan komunikasi dengan warga Kaltim secara terbuka. Kecenderungan yang menguat adalah senator berkomunikasi dengan konstituen elektoral melalui kunjungan langsung ke tempat tinggal mereka, mengundang mereka serta memberikan sumbangan atau fasilitasi mereka, mengurus urusan yang terkait dengan pelayanan publik, seperti kesehatan, pendidikan, ekonomi, atau pembangunan fasilitas publik.

Apakah metode atau saluran komunikasi yang selama ini dipilih dan menjadi andalan para senator, berkesesuaian dengan kemauan atau selera masyarakat? Gambar 5.1. ternyata memberikan bukti bahwa saluran komunikasi dengan metode berkunjung dan tatap muka menjadi

pilihan yang paling disukai oleh responden/masyarakat. Nampak pula bahwa kegiatan sosial dan keagamaan tidak banyak disukai oleh responden. Saluran komunikasi lain yang mendapat apresiasi cukup adalah rumah aspirasi dan *talkshow*. Dari data ini memberikan konfirmasi bahwa metode atau saluran komunikasi yang sejauh ini dipakai para senator Kaltim cukup sesuai dengan kemauan atau selera masyarakat, sebagaimana nampak dalam hasil survei.

Gambar 5.1.
Model dan Saluran Komunikasi yang Disukai Responden

Sumber: Survey IRE, 2013

Analisis regresi menunjukkan hasil, aspek tempat tinggal, jenis kelamin, pendidikan dan suku tidak berpengaruh secara signifikan dalam mempengaruhi keputusan responden/warga untuk memilih saluran komunikasi yang paling disukainya. Artinya, warga yang menyukai saluran komunikasi tatap muka tidak tergantung tempat tinggalnya, baik itu daerah perkotaan, perdesaan maupun perbatasan. Pun demikian dengan faktor jenis kelamin dan suku yang ternyata tidak signifikan turut menentukan seseorang memilih saluran komunikasi yang paling disukai.

Dari informasi yang dikumpulkan, paling tidak ditemukan dua target dalam menjalankan ragam model komunikasi anggota DPD Kaltim dengan konstituennya. *Pertama*, komunikasi dengan jaringan inti. Dalam konteks ini, senator lebih banyak melakukan komunikasi

dan fungsi representasi pada basis tradisionalnya yakni kelompok masyarakat yang menjadi basis pendukung sejak awal pencalonan dan tetap saling berhubungan hingga saat ini. Walaupun setiap anggota DPD selalu mengklaim bahwa mereka telah melibatkan masyarakat secara luas, tetapi curahan waktu yang terbesar tetap dialokasikan untuk basis pendukung. Upaya membangun komunikasi di luar jejaring pendukung para senator tampak terabaikan.

Kedua, jaringan atas bawah. Disamping merawat jaringan basis pendukungnya, para senator juga menjalin relasi dengan para pemangku kepentingan di level pusat terutama untuk mendiskusikan persoalan di daerah yang memerlukan respon dari pemerintah Pusat. Mereka menjalin komunikasi dengan para pemangku kepentingan di Jakarta dengan tujuan memperlancar agregasi kepentingan daerah Kaltim, terutama dengan pengambil kebijakan yakni Pemerintah Pusat. Selain itu, mereka tak hanya membangun komunikasi dengan para pengambil kebijakan di Jakarta, namun juga memperluas jaringangan dengan pemangku kepentingan lainnya, termasuk dengan partai politik.

DIY

Serupa dengan anggota DPD Kaltim, Anggota DPD DIY juga menggunakan beragam model komunikasi dengan konstituennya. Model komunikasi tatap muka misalnya, juga dilakukan oleh semua anggota DPD asal DIY. Mekanisme para anggota DPD ini bertemu dengan konstituen yakni pada masa reses yang berlangsung selama empat kali selama setahun.

Praktik komunikasi tatap muka dalam masa reses yang dilakukan para senator di DIY dilakukan dengan sejumlah cara. *Pertama,* melakukan komunikasi secara rutin pada basis pendukungnya. Kunjungan tersebut dapat difasilitasi oleh oleh tim pemenangan yang berada di tingkat kecamatan/desa atau jaringan yang dimiliki secara individu, kelompok sosial atau partai yang mendukung senator pada saat pencalonan. *Kedua,* komunikasi tatap muka tersebut dapat berupa kunjungan langsung ke masyarakat di sejumlah kabupaten/kota, memberikan bantuan material pada organisasi pendukungnya, dan menghadiri undangan dari konstituen (seperti mengisi pengajian atau pembekalan).

Ketiga, untuk mengelola komunikasi dengan konstituennya, beberapa senator membuka rumah aspirasi. Pembukaan rumah

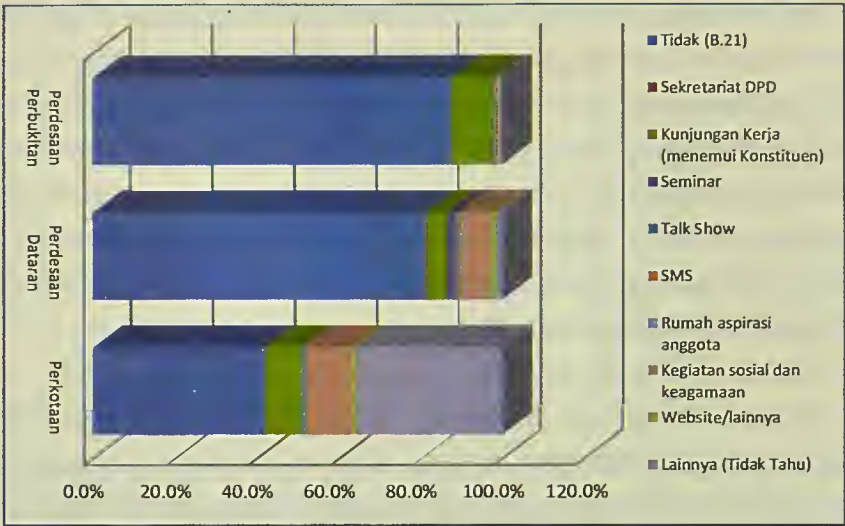
aspirasi ini didasari pemikiran, banyak warga yang tidak bisa membedakan antara DPD, DPR RI dan DPRD. Sehingga senator perlu membentuk lembaga yang mengelola aspirasi konstituennya dan mengkomunikasikannya pada alamat yang tepat, terutama kepada pemangku kebijakan. Melalui rumah aspirasi yang dibentuk, dia menjaring aspirasi dengan menyerap masalah-masalah masyarakat, yang kemudian dipilah untuk disampaikan pada pihak-pihak yang berkepentingan. Seperti untuk Pemerintah Kabupaten/Kota tentang masalah di level kabupaten, Pemerintah Provinsi untuk isu-isu skala provinsi, dan Pemerintah Pusat untuk masalah dengan skala nasional. Selain itu, pemilahan juga dilakukan berdasarkan isu sektoral komite I-IV. Penyampaian hasil aspirasi dilakukan melalui surat maupun dengan kunjungan langsung. *Keempat,* adapula senator yang melakukan advokasi terhadp kasus-kasus yang menarik perhatian publik. Sebagai gambaran, ketika terjadi kasus kekerasan terhadap para aktivis NGO di DIY, sejumlah tokoh melakukan pertemuan dengan senator tersebut untuk mencari jalan keluar atas terjadinya kasus kekerasan.

Model komunikasi lain yang dikembangkan, yakni model komunikasi publik juga dilakukan semua anggota DPD dari DIY dan Kaltim. Kegiatan yang biasa mereka lakukan adalah seminar, *talkshow*, dan memberi pelatihan-pelatihan. Namun model komunikasi ini, tidak sepenuhnya dikelola dengan baik, dan hanya bersifat insidental saja.

Bagi sebagian anggota DPD asal DIY, pilihan model komunikasi dengan menggunakan media massa justru lebih efektif sebagai sarana berkomunikasi dengan konstituen. Bahkan sejumlah anggota DPD DIY juga menerbitkan media komunikasi untuk menyapa konstituen mereka. Pemanfaatan media ini, dilakukan oleh hampir seluruh senator di DIY. Mereka menggunakan jejaring dengan media dalam mempublikasikan kegiatan-kegiatan yang diselenggarakan DPD DIY. Mereka juga memanfaatkan sosial media yang ada seperti *blog* dan *facebook*. Bahkan, salah seorang senator menerbitkan buletin yang mempublikasikan aktivitasnya.

Dari beragam model dan saluran komunikasi yang dilakukan oleh para senator dari DIY model komunikasi apa yang paling disukai oleh konstituen? Gambar 5.2. memperlihatkan hasil survey model dan saluran komunikasi yang disukai responden di DIY. Dari beragam saluran

komunikasi yang dipakai oleh anggota DPD, secara umum, komunikasi dengan berkunjung dan tatap muka secara langsung merupakan metode komunikasi yang paling disukai oleh responden. Dari gambar tersebut terlihat bahwa model dan saluran komunikasi yang dilakukan oleh para anggota DPD di DIY ketika melakukan komunikasi politik dengan konstituennya sudah sejalan dengan apa yang disukai oleh konstituen.

Gambar 5.2.
Model dan Saluran komunikasi yang Disukai Responden

Sumber: IRE, 2013

Analisis regresi menunjukkan bahwa selera responden terhadap metode komunikasi tidak dipengaruhi secara signifikan oleh faktor tempat tinggal, jenis kelamin, pendidikan, dan suku. Artinya, mereka yang bertempat tinggal di perkotaan maupun perdesaan lebih menyukai bentuk komunikasi tatap muka langsung dibandingkan dengan bentuk komunikasi yang lain.

Umumnya keempat anggota DPD ini, sangat setia melakukan komunikasi politik, dan berupaya sebaik mungkin merawat konstituen di tingkatan basis kulturalnya masing-masing. Mereka meyakini bahwa kesetiaan merawat dukungan di tingkatan basis kultural merupakan cara membatasi persaingan akan munculnya kandidat seikatan basis kultural dalam pencalonan berikutnya. Disamping itu, mereka

lebih dapat memastikan kendali dukungan politik dari mesin-mesin pendulang suara secara kultural.

Terdapat dua pula pendekatan dalam berkomunikasi dengan konstituen dari masing-masing anggota DPD DIY. Selain setia dengan kontrak politik dengan basis kulturalnya saat pencalonan, ada pula senator yang memberikan kontribusi finasial. Dan terakhir memperjuangkan isu-isu daerah ke tingkat pusat, khususnya dalam perjuangan RUU keistimewaan DIY menjadi Undang-Undang. Hampir semua anggota DPD dari DIY memperjuangkan isu ini karena sudah menjadi bagian dari isu utama dan menu harian pemberitaan koran di DIY.

5.2. Isu Hangat dalam Komunikasi Politik

Dalam komunikasi politik, pesan adalah sesuatu yang disampaikan pengirim kepada penerima. Pesan itulah yang biasanya menjadi tema atau isu perbincangan yang dilakukan oleh pembawa pesan dengan penerima pesan. Dalam kajian ini juga melacak isu yang sering dijadikan sebagai tema komunikasi politik anggota DPD di Kaltim dan DIY dengan konstituenya. Di Kaltim dan DIY isu yang menjadi tema perbincangan ditemukan kesimpulan yang kurang lebih sama. Isu politik merupakan tema utama yang diperbicangkan di daerah perkotaan. Sedangkan di daerah non-perkotaan isu yang diperbincangkan adalah yang terkait langsung dengan persoalan sehari-hari yaitu seputar pelayanan publik dan persoalan ekonomi. Perbedaan tersebut bisa jadi karena derasnya informasi seputar persoalan politik yang diterima oleh perkotaan dibanding masyarakat perdesaan perbukitan, perdesaan daratan, dan daerah perbatasan.

Kaltim

Sejauh ini, isu menonjol yang melibatkan peran anggota DPD di Kaltim adalah isu pemekaran provinsi Kalimantan Utara dan gugatan *judicial review* UU No. 33/2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (pasal 14 huruf e dan f). Ihwal rencana pemekaran Kalimantan Utara sebagai provinsi, salah seorang senator mengaku kalau dirinya ditemui bebetapa tokoh Kaltim. Para tokoh tersebut meminta senator tersebut memperjuangkan

pembentukan provinsi baru, yakni Kalimantan Utara. Kemudian, senator tersebut mengkomunikasikan usulan tokoh masyarakat ini kepada para senator lain. Proses internalisasi isu dilakukan agar wacana dan argumentasi pembentukan Provinsi Kalimantan Utara dapat dipahami sesuai dengan jalur yang ada di DPD RI dan sesuai dengan tugas atau fungsi Komite yang ada di DPD I.

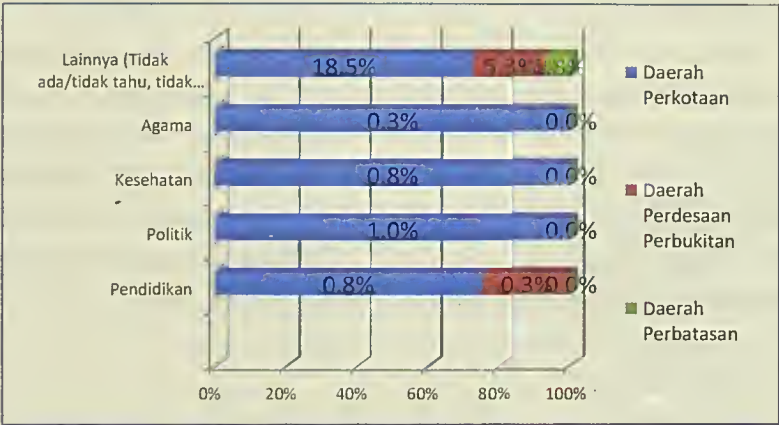
Sejumlah senator lantas mengkomunikasikan wacana ini ke pimpinan Komite I dan pimpinan anggota DPD RI agar tim pemekaran bisa melakukan ekspos di komite I yang dilanjutkan dengan kunjungan lapangan anggota DPD ke Kalimantan Timur pada 25-29 April 2010. Langkah selanjutnya adalah menyampaikan saran dan pendapat DPD RI tersebut kepada DPR RI dan Pemerintah. Akhirnya sidang paripurna DPR RI pada tanggal 25 Oktober 2012 menyetujui pembentukan Provinsi Kalimantan utara, dan pada tanggal 17 November 2012 UU No 20/2012 tentang Pembentukan Provinsi Kalimantan Utara diundangkan, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 229).

Berikutnya soal *judicial review* UU No. 33/2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Sejak awal, sekelompok masyarakat yang aktif melontarkan gagasan dan melakukan perumusan materi *judicial review* adalah Majelis Rakyat Kalimantan Timur Bersatu (MRKTB). Kelompok ini terdiri dari lintas elemen yakni tokoh masyarakat, pengusaha, akademisi, aktivis LSM dan unsur birokrat daerah. Sebagai upaya mengajukan gugatan *judicial review* ke Mahmakah Konstitusi, MRKTB ini menggandeng para senator dari Kaltim. Dari informasi yang diperoleh, para senator berperan sebagai penggugat dan penghubung komunikasi politik dengan para pihak di Pusat.

MRKTB akhirnya mengajak empat senator sebagai penggugat atas Pasal 14 huruf e dan f UU No 33/2004. Namun demikian karena ini merupakan gugatan atas produk legislasi yang dihasilkan DPR bersama pemerintah, maka perjuangan senator ke Pusat secara formal bukan melalui lembaga perwakilan DPD maupun DPR, namun melalui lembaga penegak konstitusi, yaitu MK RI. Hal yang berbeda dengan perjuangan pemekaran Provinsi Kalimantan Utara yang berhasil meyakinkan rapat pleno Komite I DPD RI dan sidang paripurna DPD RI. Ujung perjuangan *judicial review* yang disertai 4 senator ini akhirnya dihentikan oleh "palu" majelis hakim konstitusi dalam sidang ketetapan dan keputusan MK RI

pada tanggal 12 September 2012, yang menolak gugatan para pemohon.

Namun demikian, terkait dengan isu yang menjadi pesan yang dipertukarkan antara para senator dan konstituennya menunjukkan hasil yang beragam. Hasil survei di Kaltim, seperti tersaji dalam Gambar 5.3. menunjukkan, di daerah perkotaan isu politik adalah tema utama yang paling sering diperbincangkan ketika anggota DPD bertemu dengan konstituennya. Di daerah perdesaan perbukitan dan daerah perbatasan, isu pendidikan dan kesehatan menjadi tema utama yang kerap menjadi bahan perbincangan.

Gambar 5.3
Isu yang Sering Diperbincangkan dengan Anggota DPD

Sumber: IRE, 2013

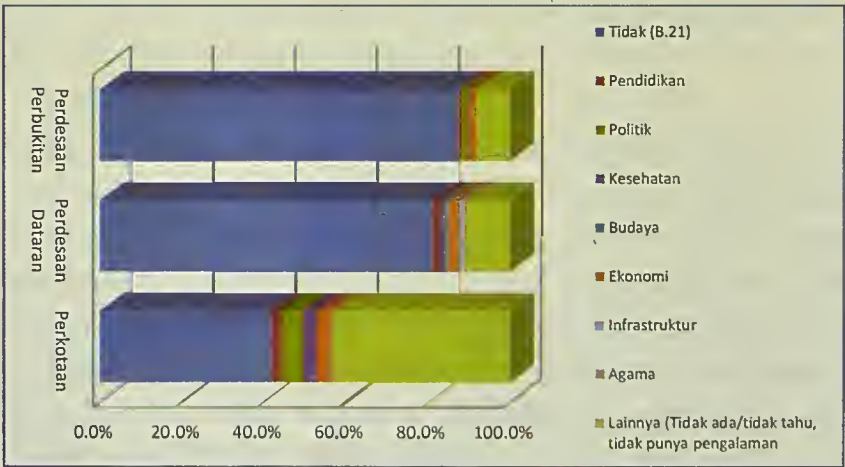
DIY

Di luar isu memperjuangkan keistimewaan DIY dalam perundangan, hampir semua anggota DPD dari DIY ini tidak pernah bertemu dan duduk bersama dalam memperjuangkan isu-isu strategis lainnya dalam memperjuangkan aspirasi warga DIY lainnya. Berbagai faktor muncul terkait problem bertemunya para senator ini untuk melakukan konsolidasi, baik yang bersifat personal maupun yang bersifat struktural kelembagaan. Faktor personal adalah adanya kesibukan masing-masing senator yang sulit untuk mempertemukan jadwal bertemu bersama. Sedangkan pada aspek kelembagaan yakni belum adanya juklak dan juknis yang disebut sebagai kepentingan daerah dan keterkaitannya

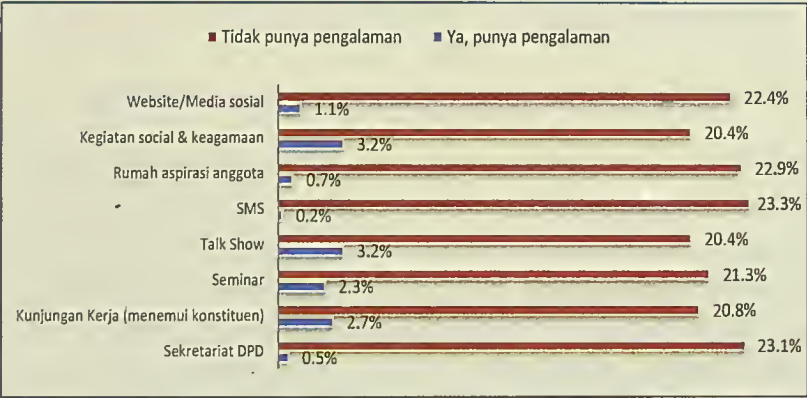
pula secara kelembagaan dengan perangkat pemerintah daerah lainnya seperti DPRD dan Pemda. Meski kini di setiap provinsi sudah terdapat Kantor Sekretariat DPD, namun antar sesama anggota DPD sulit bertemu di kantor sekretariat ini.

Memang sejauh ini, publik belum bisa menilai secara lebih jelas keberhasilan para anggota DPD dalam memperjuangkan isu-isu yang dialami oleh warga dan juga daerah. Bahkan untuk mengukur sejauh mana efektifitas peran yang dilakukan oleh anggota DPD dalam melakukan kinerjanya sebagai senator, juga belum tampak nyata terlihat. Adanya kantor sekretariat juga belum berfungsi secara maksimal sebagai rumah aspirasi yang bisa menjadi magnet warga untuk mengadu, menyampaikan aspirasi, dan sarana dalam mendiskusikan isu publik lainnya antara warga-konstituen dengan anggota DPD.

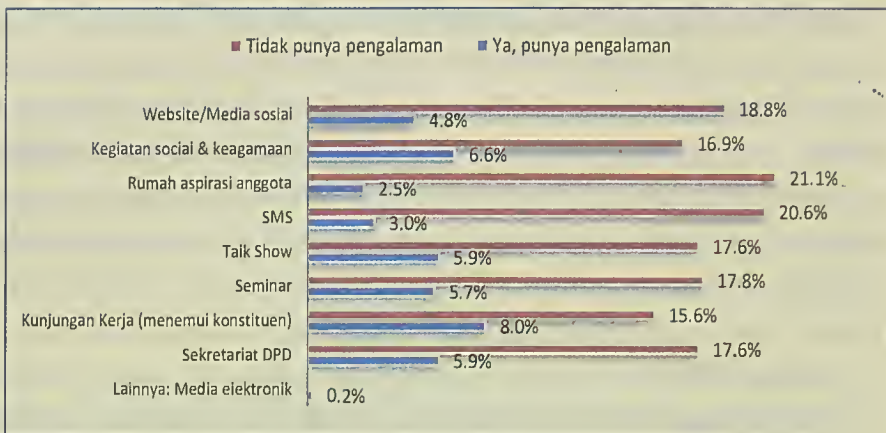
Gambar 5.4. menunjukkan isu-isu yang menjadi tema perbincangan yang memperlihatkan, untuk responden di daerah perkotaan isu politik merupakan tema yang paling banyak dibicarakan, disusul berikutnya adalah isu kesehatan. Untuk responden di daerah perdesaan dataran, isu yang paling banyak dibicarakan adalah isu ekonomi dan berikutnya isu kesehatan. Sedangkan responden di daerah perdesaan perbukitan, isu ekonomi dan politik memiliki persentase yang sama.

Gambar 5.4.
Isu yang Dibicarakan ketika Berkomunikasi dengan DPD

Sumber: IRE, 2013

Meski metode tatap muka masih menjadi metode yang paling popular di mata warga, hasil survei ini menemukan, hanya sedikit responden yang pernah memanfaatkan saluran komunikasi yang disediakan oleh anggota DPD DIY. Dari Gambar 5.5. terlihat responden yang mengetahui tentang keberadaan lembaga DPD di DIY, hanya 13,9 persen yang punya pengalaman menggunakan saluran komunikasi dengan DPD. Sebesar 3,2 persen melalui *talkshow*, 3,2 persen melalui kegiatan sosial dan keagamaan, dan 2,7 persen melalui kunjungan kerja DPD kepada konstituennya.

Gambar 5.5.
Pengalaman Menggunakan Saluran Komunikasi dengan DPD

Sumber: IRE, 2013

Hasil survei juga menemukan, bahwa hanya sebagian kecil masyarakat yang tahu tentang saluran komunikasi yang biasa dipakai oleh anggota DPD. Dari Gambar 5.6., responden yang mengetahui adanya lembaga DPD di DIY, hanya 42,6 persen yang tahu adanya saluran-saluran komunikasi yang biasa dipakai anggota DPD DIY. Tiga saluran komunikasi yang paling banyak diketahui adalah kunjungan kerja sebanyak 8 persen, kegiatan sosial dan keagamaan mencapai 6,6 persen, dan adanya sekreatariat DPD serta *talkshow* di media massa masing-masing 5,9 persen.

Gambar.5.6.
Tahu Saluran Komunikasi denfan DPD

Sumber: IRE, 2013

5.3. Lemahnya Pengelolaan Komunikasi Politik

Hasil riset ini memberikan gambaran bahwa ada banyak ragam model dan saluran komunikasi politik yang dilakukan anggota DPD di Kaltim dan DIY dengan konstituenya. Ragam model tersebut mulai dari pertemuan tatap muka secara individu sampai tatap muka melalui saluran kelompok, model komunikasi public, dan model komunikasi politik dengan menggunakan saluran media massa. Dari ketiga model dan saluran komunikasi yang dipakai oleh anggota DPD terlihat bahwa model komunikasi tatap muka secara langsung dengan saluran kelompok merupakan model komunikasi yang sering dipakai oleh anggota DPD di dua wilayah penelitian.

Sejalan dengan itu, responden di Kaltim dan DIY merasa bahwa komunikasi tatap muka langsung melalui saluran kelompok merupakan model komunikasi yang paling mereka sukai. Karena umumnya, dengan komunikasi tatap muka langsung anggota DPD dan konstituen memungkinkan menggelar dialog intensif dan intim dalam posisi yang sejajar. Dengan bahasa lain, komunikasi informal antara anggota DPD dengan konstituen merupakan pilihan yang paling efektif dibandingkan dengan model komunikasi formal yang justru biasanya memunculkan sekat antara anggota DPD dengan konstituen.

Namun, selain model tatap muka responden juga memberikan

apresiasi terhadap model komunikasi dengan menggunakan media massa dalam bentuk *talkshow* dan rumah aspirasi. Artinya penggunaan media massa dalam kegiatan *talkshow* bagi reponden di Kaltim menjadi saluran alternatif dalam berkomunikasi dengan anggota DPD. Hal ini bisa dipahami karena luasnya wilayah Kaltim sehingga media massa bisa menjadi jembatan penghubung yang efektif antara anggota DPD dengan konstituen. Sayangnya model komunikasi ini belum dikelola dengan memadai oleh para senator asal Kaltim.

Sedangkan dari sisi isu yang menjadi tema perbincangan antara anggota DPD dan konstituen terdapat adanya perbedaan di masing-masing daerah penelitian. Di DIY, dimana lokasi penelitian dilakukan di daerah perkotaan, perdesaan dataran, dan perdesaan perbukitan, isu yang menonjol sebagai tema diperbicangkan di masing-masing daerah berbeda-beda. Hal ini menunjukkan kondisi sosial politik memiliki pengaruh terhadap isu atau tema perbincangan anggota DPD dengan konstituennya.

Jika dikaitkan dengan fakta masih sedikitnya responden yang mengetahui tentang tugas, fungsi, dan wewenang DPD, sebagai pembanding, akan menarik jika melihat hasil 'riset kecil' yang dilakukan Trias Agung Kristanto (Kompas, 28/6/2013). Berbasis data dari Pusat Informasi Kompas (PIK) pada periode 2009 – (Mei 2013) terhadap berita media massa dengan kata kunci 'DPD', ditemukan 4.098 berita terkait DPD. Itupun tidak seluruhnya terkait Dewan Perwakilan Daerah, melainkan juga menyangkut dewan pimpinan daerah partai politik dan organisasi kemasyarakatan. Pemberitaan tentang DPD lebih banyak muncul terkait dengan dirinya sendiri, terutama rencana perubahan kelima UUD 1945 dan soal pembangunan gedung DPD di daerah.

Jika dibandingan dengan DPR, DPD sebagai lembaga perwakilan rakyat yang memiliki tugas utama membawa aspirasi daerah ke tingkat pusat ini memang belum berusia lama. DPD baru ada pada lima belas tahun belakangan ini seiring dengan perjalanan reformasi. Namun sebenarnya dalam rentang lima belas tahun tersebut DPD seharusnya dapat mengambil peran lebih besar, terutama berperan aktif mengawasi dan mengontrol relasi yang terbangun antara pusat dan daerah. DPD juga bisa turut mengawasi jalanya berbagai regulasi dalam payung desentralisasi dan otonomi daerah. Teramat jarang rasanya, terdapat

kabar di media massa bahwa DPD secara kelembagaan atau anggota DPD di daerah menyuarakan problem yang dihadapi daerah selama kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah dijalankan. Padahal disitulah sebenarnya esensi kehadiran DPD lima belas tahun belakangan ini.

Seperti dipaparkan Trias Agung Kristanto, dari pemberitaan media massa nama anggota DPD yang sering muncul adalah Irman Gusman, Laode Ida, dan GKR Hemas. Topik yang dibicarakan oleh ketiga pimpinan DPD tersebut lebih banyak berkaitan dengan persoalan kebangsaan, terutama politik secara umum dibandingkan berbicara persoalan daerah. Diantara ketiga nama tersebut, hanya GKR Hemas (anggota DPD dari DIY) yang tercatat sering menyampaikan persoalan daerah. Isu yang sering dilontarkan GKR Hemas terkait dengan persoalan daerah adalah komentarnya tentang polemik keistimewaan Yogyakarta. Selain itu, hampir tidak ada isu daerah yang menjadi perhatian GKR Hemas.

Temuan di atas, tentu menjadi problem mendasar yang mendesak dibenahi. *Pertama*, kalau DPD tidak segera melakukan satu gebrakan besar terutama dalam mengusung persoalan-persoalan daerah ke tingkat pusat, maka akan sangat mungkin peran DPD akan terus dipertanyakan dan bisa jadi, suara yang sekarang mulai sayup-sayup terdengar untuk meniadakan lembaga DPD dalam tata lembaga demokrasi di Indonesia akan menjadi semakin kuat.

Kedua, beragam model dan saluran komunikasi politik yang sudah dikembangkan oleh para anggota DPD di daerah tentu tidak akan memberikan makna signifikan ketika tidak ada upaya *public relation* yang kuat dan terukur dari DPD sendiri. Karena itu, penting bagi DPD untuk menjalin kerjasama dengan media massa sehingga media massa mau memberitakan keberhasilan DPD dalam memperjuangkan isu-isu daerah. Dengan kalimat lain, jangkauan komunikasi DPD harus terus ditingkatkan dan diperluas.

BAB 6

Representasi Setengah Hati

Rangkaian dalam bab enam berikut ini ditujukan untuk menyajikan analisis terhadap temuan-temuan pokok seperti yang telah dikupas dalam bab-bab terdahulu. Analisis dalam bab ini akan didahului dengan menyajikan *highlight* dari temuan pokok yang ada untuk selanjutnya menyajikan argumen-argumen utama dalam setiap temuan. Sejumlah temuan tersebut dikelompokkan menjadi empat isu utama: *Pertama,* sentimen identitas yang dimanfaatkan para senator dalam mendulang suara. *Kedua,* temuan dalam kajian ini dapat dikelompokkan dalam isu konstituensi semu dimana terdapat kesenjangan antara senator dan konstituen tentang makna konstituensi sendiri. *Ketiga,* temuan dalam riset ini juga mengarah pada tingginya partispasi pemilih namun tidak diimbangi dengan fungsi representasi yang kuat. *Keempat,* dalam membangun komunikasi politik antara senator dan konstituennya ternyata terjadi diskoneksi komunikasi. Berbagai temuan tersebut mengindikasikan bahwa praktik representasi anggota DPD masih berjalan setengah hati.

6.1. Efektivitas Sentimen Identitas dalam Mendulang Suara

Para senator dari Kaltim dan DIY pada saat berkompetisi di Pemilu 2009 memiliki basis sosial politik dukungan yang beragam. Basis dukungan inilah yang lazim disebut oleh para "sang wakil" sebagai konstituen. Para senator benar-benar memperhatikan darimana basis sosial dirinya berasal sehingga mesin politiknya benar-benar dapat memanfaatkan sentimen simbolik- budaya untuk memperoleh dukungan saat berlaga dalam Pemilu 2009 lalu. Dengan memainkan sentimen identitas, dan juga perangkat pendukung lainnya memang akhirnya mereka terpilih menjadi senator.

Meskipun tidak semua penggunaan sentimen identitas dapat sepenuhnya juga efektif dalam membangun interaksi simbolik dengan pemilih. Bahkan karena begitu luasnya wilayah dan sebaran pemilih, tidak semua komunikasi politik para senator yang dulu mencalonkan diri sebagai anggota DPD itu menjangkau pemilih yang memilih identitas sosial budaya yang sama dengan dirinya.

Basis Sosial Sebagai Modal Berpolitik Para Senator

Hasil dalam kajian ini menampakkan basis sosial yang bersifat kedaerahan (suku/etnis/asal tempat kelahiran) nampak mendominasi latar politik dukungan para senator asal Kaltim. Basis sosial di Kaltim yang sering dibedakan melalui kategori kedaerahan, ternyata berkorelasi positif dengan latar sosial keempat senator yang menjabat pada periode saat ini (2009-2014). Populasi penghuni terbanyak Provinsi Kaltim berdasarkan kedaerahan (suku/etnis) secara berturut-turut terdiri dari etnis Jawa, Kutai, Banjar dan Bugis-Makasar. Keempat daerah asal ini ternyata sesuai dengan latar sosial keempat senator, yaitu Kutai, Banjar, Bugis-Makasar, dan Jawa.

Sementara basis sosial keagamaan menjadi latar politik dukungan yang berhasil mendudukkan dua anggota DPD dari DIY. Keempat senator DIY terbelah secara sosial dalam aspek latar keagamaan, parpol, serta kelompok perempuan dan masa tradisional. Meski keempat senator asal DIY berlatar sosial kedaerahan yang beragam juga, namun aspek kedaerahan ini tidak sepenuhnya dapat dijadikan basis dukungan politik pada saat pemilu maupun praktik representasi dan konstituensi.

Hasil penelitian ini memberikan konfirmasi bahwa para calon anggota DPD dalam berkompetisi di Pemilu mempergunakan sentimen kelompok, gender, golongan dan kedaerahan (suku/etnis). Sebagian informan di Kaltim meyakini bahwa latar sosial kedaerahan dimanfaatkan untuk dukungan politik pada saat pemilu, bahkan salah seorang senator tegas meyakininya. Namun sebagian informan lainnya kurang yakin dengan semata-mata mesin politik kedaerahan ini, karena kesamaan golongan dan kelompok (agama, profesi) terbukti mampu mengiris dukungan politik melintasi kedaerahan. Pandangan ini tidak salah, karena praktik representasi dan konstituensi yang sejauh ini dilakukan senator Kaltim cenderung secara kedaerahan dan golongan atau kelompok. Praktik ini memodifikasi atau memperluas basis sosial politik kedaerahan pada saat pemilu.

Berbeda dengan DIY, data dan informasi yang terkumpul dari para informan DIY mengindikasikan bahwa para senator konsisten mempergunakan basis sosial politik pada saat pemilu sama dengan pada saat menjabat. Situasi tersebut memberikan konfirmasi bahwa kelompok perempuan yang pada saat pemilu mayoritas mendukung sang senator, dalam mempraktikkan representasi dan konstituensi sang senator pun menjadikannya sebagai konstituen utama, begitu pula dengan senator yang lain.

Popularitas Wakil Daerah Rendah dan Tidak Merata

Para senator di Kaltim dan DIY memang berhasil menggerakkan sentimen identitas di kalangan para pemilih untuk memperoleh dukungan dan pada akhirnya meraih kemenangan dengan para pesaingnya. Jika dilihat pada kawasan pemilih yang berdomisi antara perkotaan dan pedesaan, tingkat popularitas para senator di kawasan tersebut sangatlah beragam pula. Kecuali untuk senator asal DIY, yakni GKR Hemas yang memperoleh dukungan kuat di basis sosial perkotaan dan pedesaan, hasil survei IRE di kedua daerah pemilihan tersebut menunjukan tingkat popularitas sebagian besar senator jauh dari angka 20 persen dari total responden.

Kondisi ini diperkuat dengan adanya fakta bahwa rendahnya tingkat popularitas para senator memuat kesenjangan yang begitu tinggi jika ditelisik parameter tempat tinggal, tingkat pendidikan dan

jenis kelamin. Analisis regresi terhadap data hasil survei menunjukkan responden yang bertempat tinggal di daerah perkotaan cenderung lebih tinggi pengetahuannya terhadap anggota DPD, dibandingkan dengan responden yang tinggal di luar daerah perdesaan. Begitu pula responden laki-laki yang memiliki kecenderungan lebih tahu anggota DPD dibandingkan dengan responden perempuan. Responden yang memiliki tingkat pendidikan tinggi juga memiliki kecenderungan lebih tahu anggota DPD dibandingkan dengan responden yang berpendidikan rendah.

Data dan analisis regresi tersebut memberikan sinyal bahwa, basis sosial politik berupa elektabilitas dan popularitas anggota DPD RI dalam kasus DIY dan Kaltim cenderung berwajah perkotaan, berjenis kelamin laki-laki dan berpendidikan tinggi. Kecenderungan ini bisa dimaknai bahwa para anggota DPD RI masih elitis, kurang mengakar di lapis masyarakat menengah ke bawah yang berada di perdesaan dan daerah-daerah terpencil. Basis sosial politik yang kurang kuat akan berpengaruh pada peran dan fungsi representasi para anggota DPD, karena hakekatnya para senator hadir di lembaga perwakilan untuk mewakili tindakan warga masyarakat di tingkat basis (*acting for*).

6.2. Konstituensi Semu

Pengertian relasi konstituensi yang seharusnya dikembangkan adalah konstituensi organisasional, yaitu konstituensi berpijak pada organ-organ yang tumbuh dan berkembang di tengah masyarakat seperti organisasi tani, organisasi profesi, organisasi buruh, dan kelompok sosial marginal lainnya (Andrew Rehfeld, 2005). Tetapi kehendak itu belum tentu selaras dengan pandangan dan praktik relasi konstituensi yang selama ini dijalankan para senator DPD asal Kaltim dan DIY. Kondisi yang hadir justru menunjukkan, praktik konstituensi yang bekerja di kedua daerah pemilihan cenderung pada praktik konstituensi semu.

Konstituensi semu adalah praktik para wakil yang duduk di lembaga perwakilan, seperti DPD, dalam mendudukkan konstituen pada saat mereka menjalankan peran dan fungsi memproduksi kebijakan publik. Dengan mempergunakan tipologi wakil rakyat yang dirumuskan Riemer, yaitu; tipe *trustee, delagate, partisan* dan *politico* (Ichlasus

Amal, 2006:85), persoalan konstituensi semu ini bisa dielaborasi. Tipe *partisan* merupakan wakil rakyat berorientasi pada partai politik yang mengutusnya sebagai wakil rakyat. Sementara tipe *politico* adalah tipe wakil rakyat yang bertindak atas dasar pertimbangan rasionalnya pada saat itu dalam bersikap politik, bisa karena alasan kepentingan lembaga, kepentingan dirinya atau kepentingan solidaritas sesama anggota parlemen. Sementara itu tipe *delegate* adalah tipe wakil rakyat yang ideal, yaitu selalu merujuk kepada konstituennya pada saat mengambil sikap politik dalam penyusunan kebijakan.

Sampai hari ini wajah wakil kita di lembaga parlemen, DPR dan DPD, kebanyakan memerankan wakil rakyat bertipe *partisan* dan *politico*, sedikit saja yang bertipe *trustee.* Karena kecenderungan wakil rakyat kebanyakan bertipe *partisan* dan *politico*, maka hubungan konstituensi yang sedang mereka jalankan sesungguhnya hanyalah konstituensi semu. Seolah mewakili konstituen, padahal secara faktual dan aktual tidak mewakilinya. Konstituensi semu ini terjadi karena: *pertama,* lemahnya pemahaman para senator terhadap signifikansi membangun konstituensi yang lebih substantif. *Kedua,* lemahnya pengetahuan dan pemahaman konstituen terhadap lembaga DPD.

Electoral Constituency versus *Organizational Constituency*

Temuan pemahaman praktik konstituensi oleh sebagian besar anggota DPD Kaltim dan DIY dalam riset ini menyatakan konsep dan prinsip hubungan konstituensi yang dipraktikkannya mengarah pada *electoral constituency* ketimbang *organizational constituency.* Dalam riset ini ditemukan hanya dua senator asal DIY yang tengah merintis praktik konstituensi yang cenderung mengarah pada *organizational constituency.* Sementara enam senator lainnya belum bergerak menuju praktik konstituensi yang lebih bersifat organisasional.

Para anggota DPD asal Kaltim baru menjalankan tipe *electoral constituency* yang mencerminkan hubungan sang senator dengan para pemilihnya hanya pada saat Pemilu. Padahal yang diharapkan lebih dari sekedar itu, yaitu terjalin *constituency relation* antara para senator dengan organisasi-organisasi sektoral atau profesional yang ada di Provinsi Kaltim (*organizational constituency*). Dalam catatan penelitian yang dikumpulkan oleh tim IRE, yang menonjol menjalin

hubungan dengan organisasi profesi hanya ada seorang senator, dimana sang senator ini memang berasal dari organisasi yang menjadi basis sosialnya. Pemahaman keempat senator asal Kaltim terhadap konstituensi, bisa dikatakan, masih pada tipe *electoral constituency* dan *teritorial constituency*, belum mengarah pada tipe *organizational constituency*.

Bagaimana pemahaman dan praktik *constituency relation* para senator asal DIY? Gerak langkah menuju relasi konstituensi secara organisasional sudah mulai dirintis oleh dua senator asal DIY. Hasil penelitian ini menyimpulkan bahwa dua senator asal DIY yang berupaya mengembangkan konstituensi organisasional adalah senator yang berafiliasi dengan partai politik kader berhaluan agama dan senator yang juga dikenal sebagai pengusaha serta dekat sekali dengan organisasi keagamaan. Kedua senator telah merintis pengembangan konstituensi melalui kelompok masyarakat berbasis sektoral dan komunitas yang diorganisir untuk membentuk asosiasi profesi dan organisasi berbasis minat. Mereka berdua juga memiliki sekretariat dan tim yang mengelola organisasi-organisasi tersebut, yaitu melalui bentuk "senator *foundation*" dan "senator *center*."

Menurut sang senator, upaya membangun organisasi atau asosiasi terasa sangat sulit dan memiliki banyak sekali tantangan. Namun demikian, sejauh ini upaya itu terus dijalankan. Mereka berdua ini terbilang beberapa langkah lebih maju dalam *constituency relation*, dibandingkan dua senator lainnya maupun para senator asal Kaltim. Langkah dua senator asal DIY ini patut diapresiasi, karena telah menyemai benih *organizational constituency* seperti yang dibayangkan oleh Andrew Rehfeld (2005). Langkah mereka berdua pun bisa dianggap sebagai *oase* di tengah praktik konstituensi semu yang mengedepankan representasi simbol kedaerahan/etnis dan konstituensi sebatas warga yang teridentifikasi menjadi pemilihnya pada saat pemilu legislatif (DPR, DPD dan DPRD).

Cara pandang warga masyarakat atas praktik konstituensi bisa jadi berbeda dengan para senator. Cara pandang warga atas praktik konstituensi bisa ditelusuri mulai dari alasan warga pada saat memilih calon anggota parlemen/anggota DPD RI pada Pemilu 2009 lalu. Alasan memilih ini bisa jadi merefleksikan harapan mereka pada saat berelasi

dengan para senator seperti pada saat ini. Tetapi nalar linear itu tidak berjalan semestinya, karena warga memiliki perspektif tersendiri.

Temuan riset ini di Kaltim menyatakan, kebanyakan responden di perkotaan memilih anggota DPD karena alasan jaringan pertemanan/ keluarga dan substansial (program/kegiatan). Sedangkan responden di perdesaan dan perbatasan kebanyakan karena alasan lainnya, yakni faktor atribut yang melekat pada diri calon (gender, keturunan). Dalam kasus alasan yang digunakan untuk memilih calon anggota DPD RI asal DIY, jika ditelusuri berdasarkan karakteristik daerah akan memperoleh gambaran yang beragam. Responden DIY yang tinggal di perkotaan cenderung rasional dalam mempertimbangkan untuk memilih. Terbukti sebagian besar responden menaruh alasan kesesuaian program para calon DPD RI menempati urutan pertama. Sedangkan di daerah perdesaan dataran, sebagian besar responden cenderung dipengaruhi keluarga, teman atau jaringan. Sementara itu di perdesaan perbukitan, sebagian besar responden mempertimbangkan faktor perempuan, keluarga kerajaan atau dorongan diri sendiri, menjadi yang dominan.

Kamar Rakyat yang Belum Diketahui Rakyat

Konstituensi semu yang bekerja juga disumbang oleh lemahnya pemahaman konstituen terhadap kelembagaan DPD. Lemahnya pemahaman konstituen atas keberadaan kamar kedua hasil terobosan konstitusional ini berakar dari kondisi belum tersosialisasikan keberadaan lembaga DPD secara massif kepada warga masyarakat. Lembaga DPD RI yang membuka kamar baru bagi representasi rakyat daerah, seharusnya dapat menjadi peluang bagi warga di daerah dalam memecahkan persoalan daerah. Dalam sistem bikameral representasi rakyat sesungguhnya menjadi bertambah, dibandingkan pada saat representasi hanya mengandalkan pada satu lembaga perwakilan saja, yakni DPR RI.

Namun demikian, hasil survei menunjukkan bahwa sebagian besar responden di Kaltim dan DIY belum sepenuhnya memahami tujuan hadirnya kamar kedua untuk rakyat di daerah dalam mengartikulasikan masalah dan kebutuhan daerah. Sehingga kehadiran DPD sampai saat ini belum dimanfaatkan secara maksimal. Inilah yang disebut sebagai kamar rakyat yang belum diketahui rakyatnya. Dalam riset ini, lemahnya

sosialisasi tentang keberadaan DPD ini terkonfirmasi dengan mengukur pengetahuan pemilih tentang kelembagaan DPD RI, beserta tugas, fungsi, dan kewenangannya.

Hasil survei di Kaltim menunjukkan bahwa kurang dari 30 persen responden di Kaltim yang tahu tentang lembaga DPD RI. Data ini mengindikasikan bahwa warga masyarakat belum banyak yang tahu bahwa selain DPR, ada DPD yang tugas, fungsi, dan kewenangannya mewakili mereka untuk urusan yang terkait dengan daerah. Jika ditelisik lebih jauh, menunjukkan bahwa sebagian besar responden yang tidak mengetahui keberdaan lembaga DPD RI tinggal di perdesaan dan perbatasan. Sementara di DIY menunjukkan hasil yang serupa. Sebagai lembaga yang baru lahir, DPD belum dikenal secara luas oleh masyarakat DIY. Hanya 23,6 persen dari 400 responden yang diwawancarai menyatakan tahu tentang DPD. Sebagian besar diantaranya, yaitu sebanyak 76,4 persen menyatakan tidak mengetahui. Meski angka pengetahuan cukup tinggi untuk responden di perkotaan, yakni sekitar 44 persen, sebagian besar tetap tidak tahu. Pola yang sama juga terjadi di DIY terkait pengetahuannya responden tentang lembaga DPD RI. Hanya saja untuk responden perkotaan di DIY justru banyak yang tahu lembaga DPD RI, daripada yang tidak tahu.

Analisis regresi atas data ini memperkuat hipotesis yang menyatakan bahwa pengetahuan terhadap lembaga DPD RI dipengaruhi oleh daerah tempat tinggal. Daerah perkotaaan ternyata berkorelasi secara signifikan bagi responden dalam mengetahui lembaga DPD-RI. Analisis ini memberikan bukti bahwa kecenderungan warga perkotaan Kalimantan Timur empat kali lebih mengetahui lembaga DPD dibandingkan dengan warga di perbatasan yang sekarang masuk wilayah Kalimantan Utara (Kaltara). Sedangkan DIY, bisa mencapai 6,6 kali lebih. Faktor lain yang berpengaruh dalam mengetahui lembaga DPD adalah pendidikan. Kecenderungan yang terjadi adalah semakin tinggi tingkat pendidikan akan semakin tahu lembaga DPD. Sementara itu faktor jenis kelamin dan suku seseorang tidak nyata berpengaruh dalam mengetahui lembaga DPD RI. Meskipun demikian, terdapat kecenderungan bahwa warga suku pendatang di Kaltim lebih tahu kelembagaan DPD RI dari warga suku lokal.

Selain pengetahuan terkait lembaga, relasi konstituen bisa diselidiki

melalui seberapa jauh warga mengetahui tugas, fungsi dan kewenangan DPD RI sebagai tempat para wakilnya menjalankan representasi. Pengetahuan responden terhadap fungsi, tugas dan kewenangan DPD RI ternyata masih minim. Hasil survei di Kaltim maupun DIY mengindikasikan bahwa hanya responden perkotaan yang sebagian besar mengaku tahu tentang fungsi, tugas dan kewenangan DPD RI. Responden perdesaan dan perbatasan hanya kurang dari 20 persen yang mengaku tahu, selebihnya mereka tidak tahu. Hal itu menunjukan bahwa jangkauan kinerja sebagian besar anggota DPD di DIY belum menyentuh masyarakat yang tinggal di kawasan perdesaan maupun terpencil (perbatasan) yang notabene jauh dari akses komunikasi dan informasi.

Meskipun proporsi responden perkotaan lebih tinggi yang tahu daripada perdesaan dan perbatasan, hasil analisis regresi berdasar daerah tempat tinggal, ternyata tidak signifikan dalam mempengaruhi pengetahuan responden. Justru asosiasi yang signifikan ditunjukkan oleh faktor pendidikan responden, dimana semakin tinggi pendidikan semakin mengetahui tugas, fungsi dan kewenangan DPD-RI. Pengetahuan responden tentang tugas, fungsi dan kewenangan DPD RI pun tidak siginifikan dipengaruhi oleh jenis kelamin dan suku responden. Hal ini menandakan bahwa pengetahuan tentang kelembagaan publik seperti DPD RI dipengaruhi oleh faktor pendidikan, bukan daerah tempat tinggal, jenis kelamin dan suku.

Konstituensi semu juga ditunjukkan dengan lemahnya kepercayaan yang diberikan warga kepada DPD ketika mereka sedang menghadapi masalah atau kebutuhan publik. Dilihat dari tugas, fungsi, dan kewenangan yang dimiliki DPD ada tugas yang secara spesifik diemban, yaitu membawa isu daerah ke level nasional. Pada saat survei IRE menguji tingkat kepercayaan warga ketika terjadi perebutan kewenangan untuk mengatasi permasalahan berdimensi nasional, sebagian besar responden tidak mempercayakan pemecahan masalah tersebut pada DPD. Peran tersebut sepertinya belum dilakukan oleh DPD secara optimal. Sehingga responden berpandangan keberadaan DPD belum bisa menandingi anggota DPR RI dari DIY dalam memperjuangkan isu-isu daerah. Kecuali, responden di perbatasan Kaltim, masyarakat masih menganggap anggota DPR RI lebih berkontribusi dalam

memperjuangkan isu daerah dibandingkan anggota DPD dari Kaltim dan DIY.

6.3. Lemahnya Representasi

Konstitusi negara, pasal 22D UUD 1945, menjamin kepentingan daerah terwakili dalam usulan maupun pembahasan rancangan kebijakan nasional. Penjaminan ini menandakan bahwa keberadaan lembaga DPD RI hadir menjadi penyeimbang kekuasaan lembaga DPR dan pemerintah dalam kewenangan legislasi yang terkait dengan daerah. Namun desain keseimbangan kekuasaan ini tidak berjalan efektif, karena kewenangan DPD dalam legislasi direduksi oleh UU MD3 dan UU P3 yang mengatur pembahasan RUU tetap dilaksanakan meski tanpa keterlibatan DPD. Begitu juga dalam kasus penyusunan prolegnas oleh DPR dan pemerintah, keberadaan DPD juga dinafikan begitu saja. Misalnya, meski DPD sejak tahun 2010 pernah mengajukan usulan RUU, tidak satupun dari 247 RUU dalam daftar prolegnas 2010-2014 yang dinyatakan berasal dari DPD. Masukan DPD bukan merupakan bahan pertimbangan dalam penyusunan prolegnas yang mempertegas pengabaian eksistensi DPD dapat dilihat pula dalam konsiderans Keputusan DPR Nomor: 41A/DPR RI/2009-2010 tentang Persetujuan Penetapan Prolegnas tahun 2010-2014. Situasi inilah yang mengantar sistem perwakilan di Indonesia menganut *soft bicameral*.

Bagaimana praktik representasi yang dilakukan para senator DIY dan Kaltim guna menyiasati limitasi kewenangan DPD dalam legislasi? Dalam menyiasati lemahnya kewenangan DPD tersebut, praktik representasi yang dilakukan para senator di DIY dan Kaltim tergambar melalui isu daerah yang menonjol. Untuk Kaltim, isu yang dianggap menarik perhatian adalah dana bagi hasil pengelolaan sumberdaya alam. Sedangkan DIY terfokus pada isu tarik ulur status keistimewaan Provinsi DIY. Sepanjang penelusuran dalam riset ini, isu di kedua daerah yang coba diadvokasi pada level nasional tersebut, memang menyerap energi publik di masing-masing daerah. Seluruh elemen di daerah terfokus pada isu tersebut.

Namun, sekalipun para senator memperjuangkan isu tersebut hingga ke level nasional, warga merasa apa yang diperjuangkan para senator

belum menyentuh kebutuhan mendasar warga. Ringkasnya, publik di daerah belum merasa terwakili kepentingannya dengan kehadiran para senator di senayan saat mewakili warga di daerah. Perbaikan sistem pelayanan publik di daerah misalnya, belum sepenuhnya menjadi fokus perjuangan para senator. Alhasil, sesungguhnya terjadi kesenjangan pemahaman dalam merumuskan substansi kebutuhan daerah antara para senator dengan konstituen di daerah. Terlebih di Kaltim yang menghadapi berbagai permasalahan kondisi infrastruktur yang buruk, akses warga terhadap BBM sangat mahal dan kadang sudah didapat. Padahal Kaltim selama ini dikenal sebagai lumbung energi di tingkat nasional.

Wakil Daerah untuk Membela Daerah

Model representasi dalam bentuk penjaminan kepentingan yang dipraktikan para senator Kaltim secara bersama-sama terlihat pada upaya *judicial review* atas Pasal 14 huruf e dan f UU No 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Dana antara Pemerintah dengan Pemerintah Daerah. Melalui Majelis Rakyat Kalimantan Timur Bersatu (MRKTB) yang dibentuk sebagai organ perjuangan, keterlibatan senator asal Kaltim dalam *judicial review* lebih sebagai fasilitator dan berperan sebagai jembatan yang menghubungkan MRKTB dengan para pemangku kepentingan di Jakarta. Meski semua gugatan ditolak oleh MK, tetapi upaya ini dicatat sebagai bentuk kepedulian atau pembelaan kepentingan warga Kaltim oleh senator dalam isu bagi hasil sumber daya alam (SDA). Selain menyoal Dana Perimbangan, praktik representasi lainnya yang sekarang sedang ditempuh adalah memfasilitasi sekelompok warga Kaltim yang berjuang menuntut pemerintah RI melakukan re-negosiasi blok Mahakam.

Sementara dalam kasus keistimewaan Yogyakarta, para senator asal DIY yang dikoordinir oleh senator perempuan yang notabene permaisuri Sultan HB X menjadikan RUU Keistimewaan sebagai isu daerah yang harus diperjuangkan di lembaga DPD, DPR dan pemerintah. Keempat senator asal DIY dikabarkan satu suara dalam melakukan tindakan untuk RUU Keistimewaan Yogyakarta, yaitu membela norma krusial tentang mekanisme penetapan Sultan sebagai gubernur dalam UU Keistimewaan. Tindakan senator ini gayung bersambut

dengan gerakan masyarakat Yogyakarta yang dikoordinir oleh Sekber Keistimewaan yang menuntut pengesahan UU Keistimewaan Yogyakarta dimana memuat mekanisme penetapan Sultan sebagai gubernur, bukan Pemilukada. Akhirnya UU No 13 Tahun 2012 menjadi kemenangan Sekber Keistimewaan, Senator dan elemen lain pendukung keistimewaan Yogyakarta. Selain isu keistimewaan, isu-isu daerah lainnya yang krusial belum tercatat memperoleh pembelaan secara serempak dari keempat senator. Misalnya, dalam soal isu pasir besi di Kulon Progo, hampir semua senator tidak menyentuh isu krusial ini.

Meskipun anggota DPD di DIY dan Kaltim telah banyak melakukan kerja-kerja politik, namun faktanya hanya sebagian kecil responden yang mengetahui tentang apa yang telah dilakukan para senator. Hasil survey di DIY misalnya menunjukkan, hanya sebagian kecil responden yang pernah memiliki pengalaman langsung diperjuangkan kepentinganya oleh anggota DPD yakni 1,8 persen sampai 5,3 persen. Angka terbesar yang memiliki pengalaman langsung adalah perjuangan di bidang politik. Hal itu tentu saja sangat terkait dengan polemik RUU Keistimewaan yang sempat mengemuka dalam rentang tiga tahun lalu. Dalam isu ini, anggota DPD memang sangat intensif dalam berkomunikasi dengan masyarakat. Namun untuk bidang atau isu lainnya tidak menunjukkan hasil yang memadai.

Partisipasi Tinggi, Representasi Lemah

Fenomena tindakan para senator di Kaltim dan DIY yang berupaya membela isu daerah atau kepentingan daerah, ternyata belum sepenuhnya dianggap mewakili sebagian kepentingan warga. Sebagian responden, baik di Kaltim dan di DIY dalam survei IRE (2013) memperkuat pernyataan tersebut. Meski para senator ini bertindak dengan menjadikan isu keistimewaan DIY dan dana bagi hasil SDA Kaltim dalam mendorong isu daerah di tingkat parlemen, dari hasil survei yang menampakkan tingginya partisipasi pemilih saat memilih anggota DPD baik di Kaltim maupun di DIY. Dari hasil survei menunjukkan partisipasi pemilih untuk anggota DPD di Kaltim mencapai 93,3 persen. Sementara hasil survei di DIY dengan tingkat partisipasi pemilih untuk anggota DPD mencapai 91,5 persen.

Tingginya partisipasi pemilih tersebut ternyata berbanding terbalik dengan tingkat keterwakilan warga di dua provinsi. Hasil survei di DIY menunjukkan responden di daerah perkotaan paling banyak yang merasa terwakili dibanding responden di perdesaan dataran maupun perdesaan perbukitan, meskipun kurang dari 20 persen. Data ini mengisyaratkan bahwa isu keistimewaan yang gegap gempita tersebut, ternyata tidak serta merta berkorelasi positif dengan perasaan terwakilinya masyarakat oleh anggota DPD, meskipun salah satu senator tersebut istri permaisuri Sultan HB X atau istri gubernur DIY.

Sementara di Kaltim, hasil survei memperlihatkan bahwa mayoritas responden di tiga daerah yang menjadi lokasi survai mengaku tidak merasa diwakili oleh empat anggota DPD RI asal Kaltim. Data ini mengklarifikasi kesimpulan tokoh MRKTB yang seolah-olah warga Kaltim terwakili oleh tindakan para senator dalam kasus *judicial review*. Analisis regresi menunjukkan bahwa responden dalam menjawab mengenai perasaan terwakili oleh anggota DPD tidak dipengaruhi secara signifikan oleh tempat tinggal, jenis kelamin, pendidikan maupun suku. Jadi warga masyarakat secara umum di Kaltim maupun di DIY berkecenderungan merasa tidak terwakili oleh adanya anggota DPD RI.

Mayoritas warga yang belum merasa terwakili oleh para senator memiliki dampak pada rendahnya kepercayaan warga saat menghadapi permasalahan terkait dengan isu daerah yang berskala nasional, maka akan berpengaruh kepada orientasi kepercayaan penyelesaiannya kepada lembaga publik. Hasil survei IRE (2013) memberikan bukti, bahwa anggota DPD, baik di Kaltim maupun DIY belum menjadi pilihan publik sebagai tempat mengadu ketika menghadapi permasalahan berskala nasional.

Responden di perkotaan dan perdesaan Kaltim misalnya, lebih banyak yang percaya kepada pihak eksekutif (Pemda kab/prov) daripada legislatif (DPR maupun DPD), untuk menyelesaikan masalah nasional. Sedangkan di perbatasan nampaknya anggota DPD memperoleh kepercayaan yang lebih. Dalam penuturan beberapa informan disebutkan bahwa salah seorang senator Kaltim yang juga pengusaha di sektor perkebunan memang sering bertandang di daerah perbatasan. Hal ini menunjukkan korelasi positif hasil dari sang senator yang dekat dengan masyarakat perbatasan dan kepercayaan

yang mereka orientasikan ketika menghadapi permasalahan berskala nasional. Hal ini diperkuat pula dengan hasil survei yang menampakkan bahwa mayoritas responden Kaltim di perkotaan, perdesaan maupun perbatasan mengaku akan mengadukan masalah yang terkait dengan BOS, sekolah gratis dan guru honorer (masalah pendidikan) kepada pihak eksekutif, bukan kepada legislatif.

Kecenderungan di DIY ternyata memberikan gambaran yang relatif sama dengan Kaltim. Responden memberikan gambaran bahwa banyak responden di DIY yang berorientasi kepada eksekutif ketika menghadapai masalah nasional. Responden perkotaan dan perdesaan lebih percaya menyuarakan permasalahan nasional kepada Pemda kabupaten atau provinsi daripada ke DPD. Selebihnya mereka akan menyuarakan pula kepada anggota DPR asal DIY. Sedangkan untuk daerah perbukitan di DIY, responden justru lebih percaya kepada anggota DPD untuk menyelesaikan masalah nasional. Data ini memberikan pesan bahwa masyarakat cenderung mengartikulasikan suaranya kepada aktor atau lembaga yang sering menyapanya atau mempedulikannya. Jika pesan ini dibenarkan, maka disimpulkan bahwa anggota DPD asal DIY dianggap oleh sebagian besar responden di perkotaan dan perdesaan masih jarang berkunjung dan peduli kepada konstituen. Hal sebaliknya terjadi di daerah perbukitan, dimana jejak-jejak kedatangan dan kepedulian anggota DPD berbuah kepercayaan di daerah ini.

Paparan diatas menjadi lonceng pengingat bagi para senator karena peran sebagai wakil rakyat bagi daerah belum sepenuhnya bekerja secara memadai. Jika warga yang diwakili tidak merasa terwakili, maka representasi yang dikembangkan akan tidak berjalan efektif. Kondisi tersebut menjadi pertanda bahwa praktik representasi yang dijalankan belum menjawab kebutuhan mencapai representasi subtantif. Mengapa? Meminjam kerangka operasional Olle Tornquist (2009), otorisasi tindakan legislasi yang telah dilakukan para senator, ternyata belum dianggap akuntabel oleh masyarakat yang diwakilinya. Lebih jauh bisa dikatakan bahwa masyarakat dan senator belum berada dalam kesetaraan politik yang dalam relasinya mensyaratkan prinsip transparansi dan responsivitas. Ringkasnya, representasi akan terbangun jika prinsip kesetaraan atau kepercayaan "yang diwakili" dengan "yang mewakili" terwujud.

6.4. Diskoneksi Komunikasi Politik

Dalam membangun relasi dengan masyarakat, para senator menggunakan beragam metode dan saluran komunikasi. Namun sekalipun telah mengoptimalkan berbagai cara untuk membangun komunikasi politik yang sehat dengan konstituennya, pesan bahwa DPD sebagai kamar rakyat kedua belum dapat ditangkap dengan baik oleh warga di daerah, baik di Kaltim maupun DIY. Situasi ini yang disebut dengan diskoneksi komunikasi politik. Situasi tersebut hadir karena: *Pertama* lemahnya kapasitas anggota DPD dalam mengelola ranah komunikasi politik yang disebabkan oleh keterbatasan kelembagaan maupun maupun personal anggota DPD. *Kedua*, minimnya pengetahuan warga terhadap saluran –saluran komunikasi dengan anggota DPD.

Komunikasi Tatap Muka: Sentuhan Langsung Pada Konstituen

Para anggota DPD baik dari Kaltim maupun DIY mengaku menggunakan berbagai model komunikasi baik komunikasi tatap muka, komunikasi publik maupun komunikasi melalui media massa. Mereka juga menggunakan beragam saluran komunikasi, baik dalam masa reses maupun di luar masa reses. Pada saat reses, anggota DPD cenderung memilih jenis saluran komunikasi dalam bentuk mengumpulkan konstituen, seminar maupun *talk show* di TV atau radio. Sedangkan untuk di luar masa reses, anggota DPD cenderung menggunakan media sosial, *SMS* maupun penerbitan buletin. Namun demikian, terjadi perbedaan tingkat yang disukai warga dalam pola komunikasi antara anggota DPD dengan konstituennya.

Hasil survei dalam kajian ini menunjukkan bahwa ternyata responden lebih menyukai model komunikasi yang bersifat tatap muka secara langsung daripada bentuk komunikasi lainnya seperti yang terlihat dalam Tabel 6.1. Model komunikasi ini dapat berupa kunjungan kerja atau mengundang konstituen. Data tersebut mengisyaratkan bahwa warga ingin bertemu langsung dengan anggota DPD sehingga ada kedekatan dan tidak ada jarak antara warga dengan wakilnya di parlemen.

Prinsipnya, warga menginginkan berinteraksi secara langsung dengan para senator untuk meminimalkan distorsi dalam berkomunikasi.

Dengan interaksi langsung, mereka dapat menyampaikan keluhan atau masalah sehingga mereka segera mendapat tanggapan. Kecenderungan ini terjadi karena warga menginginkan kepastian penyelesaian atas pemecahan persoalan-persoalan yang mereka hadapi.

Tabel 6.1.
Jenis Saluran Komunikasi yang Diminati oleh Responden

Jenis Saluran Komunikasi	DIY	KALTIM
Tatap Muka*		
A1. Sekretariat DPD	0,2 persen	0,5 persen
A2. Kunjungan kerja	7,2 persen	11,8 persen
A3. Seminar	1 persen	1,3 persen
A4. Rumah aspirasi anggota	0,5 persen	1,5 persen
A5. Kegiatan sosial & keagamaan	5,5 persen	2,8 persen
Tidak Tatap Muka**		
B1. Talk show	0,8 persen	1,8 persen
B2. SMS	0,5 persen	0,5 persen
B3. Website/media sosial	0,8 persen	1,5 persen

Sumber: Survei IRE, 2013

Sejauh ini fasilitas pendanaan mekanisme reses besarannya dipukul rata sekitar 60 juta permasa reses. Besaran anggaran ini tentu saja tidak mempertimbangkan adanya perbedaan luasan wilayah provinsi (daerah pemilihan) dan jumlah penduduk. DIY yang kondisi geografisnya kecil tetapi dengan jumlah penduduk yang cukup banyak, anggaran per anggota DPD sama jumlahnya dengan kondisi Kaltim yang memiliki luas wilayah dan kabupaten/kota lebih banyak. Tentu saja pendanaan masa reses yang tidak memperhatikan luas wilayah dan sulitnya medan yang ditempuh mempengaruhi pula proses dan model komunikasi yang digunakan oleh para anggota DPD dengan konstituennya. Padahal responden cenderung menyukai pola komunikasi berbentuk kunjungan kerja anggota DPD. Akibatnya, anggota DPD dari Kaltim harus bekerja keras untuk berkomunikasi dengan konstituen dibanding dengan anggota DPD dari DIY.

Sebenarnya proses mendekatkan komunikasi antara anggota DPD dengan konstituennya ini mulai difasilitasi oleh Sekretariat Jenderal DPD RI dengan pendirian sekretariat DPD di setiap provinsi. Sekretariat

DPD di setiap provinsi dapat menjadi tempat bertugar gagasan, jejaring aspirasi, pengaduan atas permasalahan daerah antara konstituen dengan anggota DPD. Bahkan jika sekretariat ini berfungsi dengan baik, dapat mempermudah pemetaan dan pengartikulasian aspirasi konstituen dan daerah saat anggota DPD melakukan mekanisme reses yang berlangsung selama empat kali dalam setahun. Namun keberadaan sekretariat DPD di tiap provinsi belum difungsikan secara optimal oleh anggota DPD yang membuat konstituen lebih mengenal sosok anggota DPD dan kelembagaan DPD. Kerapkali sekretariat DPD di daerah sepi dari dinamika kegiatan.

Kedepan, tentu sangat diperlukan eksistensi kesekretariatan DPD yang ada di setiap daerah ini lebih fungsional. Sekretariat DPD di daerah dapat berfungsi diantaranya, yakni: *Pertama,* sebagai rumah aspirasi warga agar dengan mudah bertemu anggota DPD saat menyampaikan aspirasi atau berdialog untuk merumuskan kepentingan-kepentingan daerah di tingkat pusat. *Kedua,* mempermudah publik mengidentifikasi tahapan dan capaian aspirasi yang tengah diperjuangkan anggota DPD di tingkat daerah dan pusat terkait dengan tupoksinya. *Ketiga,* dapat memberi insentif dan disinsentif legitimasi bagi anggota DPD yang aktif dan tidak aktif dalam memperjuangkan aspirasi warga dan kepentingan daerah. Jika anggota DPD tidak aktif dalam mengembangkan proses sekretariat sebagai rumah aspirasi warga maka konstituen dapat memberikan usulan dari bawah terkait usulan untuk memecat anggota DPD yang tidak menjalankan fungsinya. Hal semacam ini sebagai terobosan dari adanya kelemahan regulasi terkait dengan sangsi yang hampir tidak ada pada anggota DPD yang jarang mengikuti rapat-rapat di Parlemen dan kelembagaan DPD dan juga tidak rajin datang dan berkunjung ke konstituen.

Minimnya Pengetahuan tentang Ragam Saluran Komunikasi

Disamping karena keterbatasan kelembagaan maupun personal DPD, faktor kesenjangan komunikasi antara para senator dan konstituennya juga disumbang oleh minimnya pengetahuan warga tentang ragam saluran komunikasi yang digunakan oleh para senator. Hasil survei dalam kajian ini, untuk DIY menunjukkan hanya sedikit responden yang mengetahui adanya ragam saluran komunikasi anggota DPD. Saluran

komunikasi yang paling banyak diketahui adalah kunjungan kerja (8 persen), kegiatan sosial dan keagamaan (6,6 persen), dan adanya sekreatariat DPD serta *talkshow* di media massa (masing-masing 5,9 persen). Rendahnya pengetahuan responden, terkonfirmasi dengan adanya fakta, minimnya pengalaman responden dalam memanfaatkan saluran komunikasi dengan anggota DPD. Hasil survei menunjukkan bahwa hanya 13,9 persen yang pernah memiliki pengalaman tersebut.

Situasi tersebut mengindikasikan lemahnya interaksi antara para senator dengan para konstituennya. Saat konstituen membutuhkan wakilnya, mereka tidak mengetahui media apa yang dapat mereka gunakan secara efektif untuk berinteraksi dengan para senator. Padahal, pengetahuan konstituen tentang ragam komunikasi dapat menjadi kekuatan dalam membangun konstituensi yang kuat. Konstituen akan memiliki alternatif dalam membangun interaksi dengan para senator. Jika terdapat saluran komunikasi yang macet, mereka masih memiliki alternatif saluran komunikasi lainnya. Sehingga, pesan konstituen tetap memiliki ruang untuk ditangkap para senator.

Kondisi ini sesungguhnya mengkonfirmasi temuan bahwa kamar kedua untuk rakyat tersebut belum dikenal sepenuhnya oleh rakyat. Alih-alih mengetahui saluran komunikasi yang digunakan untuk berinteraksi dengan para senator, sebagian besar konstituen bahkan tidak mengenal lembaga DPD sebagai kamar yang dapat didayagunakan untuk mengartikulasikan kepentingan mereka. Lemahnya komunikasi politik antara senator dengan konstituen ternyata berdampak panjang. Konstituen tidak hanya tidak mengenal secara utuh sosok yang mewakilinya, namun juga mempengaruhi kualitas keterwakilan DPD dihadapan warga di daerah yang diwakilinya.

BAB 7

Penutup: Pendalaman Demokrasi Menuju Representasi Substantif

Bagian ini akan menyajikan simpulan, refleksi pembelajaran serta rekomendasi kebijakan terkait kajian yang dilakukan IRE. Bagian simpulan menyajikan jawaban atas pertanyaan utama dalam riset ini. Sementara pada bagian kedua memuat refleksi pembelajaran yang dapat dipetik dalam kajian ini berdasarkan rangkaian temuan seperti yang telah dipaparkan dalam bab-bab terdahulu. Sebagai penutup, bab ini akan menawarkan butir-butir rekomendasi yang memuat sejumlah agenda kebijakan. Tawaran agenda kebijakan tersebut diorientasikan untuk meningkatkan kualitas representasi substansial yang selama ini menjadi tantangan serius dalam membangun tata kehidupan politik yang demokratis dan sehat.

7.1. Sejumlah Simpulan

Studi yang dilakukan di dua lokasi yang berbeda karakter ini, yakni DIY dan Kalimantan Timur, sesungguhnya menunjukkan satu titik persamaan yaitu adanya penggunaan simbol untuk meraih dukungan pemilih dalam

pemilu sehingga bisa terpilih sebagai wakil rakyat (agen representasi). Simbol ini banyak ragamnya mulai dari kesamaan identitas budaya-etnis, agama, organisasi massa, profesi bahkan kesamaan dalam pilihan partai politik. Identifikasi calon legislator sebagai bagian dari basis sosialnya ternyata menjadi salah satu strategi ampuh dalam menggaet pemilih.

Secara umum, hal ini bukanlah suatu "kesalahan" sepanjang dilakukan dalam koridor aturan demokrasi prosedural. Pertanyaannya, bagaimana hal tersebut ditransformasikan ke dalam demokrasi substantif dan memberi manfaat bagi rakyat secara keseluruhan? Akan menjadi tragedi bagi sistem dan praktik demokrasi ketika para pemilih hanya dimanfaatkan untuk menjadi tiket masuk ke parlemen.

Dalam studi ini, ikhtiar penggunaan simbol dalam meraih dukungan untuk bisa terpilih ke parlemen kami sebut sebagai representasi simbolik, sebuah kondisi dimana calon legislator (agen representasi) menggunakan simbol untuk meraih dukungan dan ketika terpilih sebagai legislator cenderung beraktifitas dengan kelompoknya saja tanpa berusaha memperluas manfaat kehadirannya kepada kelompok masyarakat yang lain. Dalam konteks DPD, konstituen sejatinya bukan hanya kelompok yang pada awalnya mendukung dan memilihnya ketika Pemilu, tetapi juga mencakup masyarakat secara luas, DPRD di Kabupaten/kota dan provinsi hingga pemerintah daerah maupun pemerintah provinsi. Hal ini karena basis elektoral anggota DPD berada di dalam suatu provinsi.

Lebih jauh, studi ini menunjukkan bahwa klaim anggota DPD yang digunakan ketika berkompetisi dalam Pemilu bertolak belakang dengan realitas yang dirasakan konstituen ketika menggunakan hak pilihnya. Hal ini menunjukkan bahwa anggota DPD cenderung menggunakan model representasi simbolik dalam mempengaruhi para pemilih. Padahal, survei yang dilakukan IRE pada tahun 2013 menemukan bahwa sebagian responden sebetulnya mulai mempertimbangkan program yang diusung calon anggota DPD sebagai alasan untuk memilih. Fakta ini sebetulnya menunjukkan adanya gejala positif di level warga yang sudah mengarah pada representasi substantif.

Salah satu ruh dari representasi substantif sebetulnya adalah terbangunnya interaksi antara pemilih (*voter*) dengan calon legislator

(agen representasi) berbasis pada program (*programmatic linkages*). Sebagaimana penjelasan Kitschelt (2000) dan Mainwaring, Bejarno dan Pizarro Leongomez (2006), interaksi berbasis program ini terjadi ketika *voter* memilih calon anggota parlemen atau agen representasi karena adanya kongruensi atau kecocokan dalam hal ideologi atau program yang diusung, bukan karena kepribadian, patronase atau sekedar loyalitas kepada calon legislator.

Disamping itu, saat menjadi anggota DPD, para senator ini sebetulnya telah mulai mengembangkan isu dan komunikasi politik yang tidak saja merawat representasi simbolik, tetapi juga mengembangkan representasi substantif, seperti isu berbasis kepentingan daerah. Untuk Kaltim, isu dana bagi hasil (DBH) SDA, sementara untuk DIY adalah isu status Keistimewaan Yogyakarta. Isu ini lebih dekat dengan *regional based representation*, sedangkan yang terkait dengan representasi substantif dan yang bersifat *regional based representation* yang sesungguhnya belum menjadi *concern* yang kuat. Apalagi berhasil mengangkat isu ini dengan skala nasional dan juga daerah, misalnya isu akses warga miskin terhadap kesehatan, pendidikan dan pekerjaan yang layak secara kemanusiaan.

Sekretariat Jenderal DPD sebetulnya memfasilitasi anggota DPD berkomunikasi dengan konstituen melalui mekanisme reses yang berlangsung selama empat kali dalam setahun dan mendirikan sekretariat DPD di setiap provinsi. Studi dalam buku ini menunjukkan adanya klaim para anggota DPD yang mengaku "rajin" berkomunikasi ke konstituennya. Mereka mengaku menggunakan berbagai saluran komunikasi, baik dalam masa reses maupun di luar masa reses. Pada saat reses, anggota DPD cenderung memilih jenis saluran komunikasi dalam bentuk mengumpulkan konstituen, seminar maupun talk show di TV atau radio. Sementara di luar masa reses, anggota DPD cenderung menggunakan media sosial, SMS maupun penerbitan buletin.

Padahal, hasil survei IRE menunjukkan bahwa ternyata responden menyukai saluran komunikasi yang bersifat tatap muka secara langsung daripada bentuk komunikasi lainnya. Kenyataan ini mencerminkan bahwa masalah dan aspirasi yang dihadapi konstituen ingin diselesaikan secepatnya oleh anggota DPD tanpa mempertimbangkan apakah masalah atau aspirasi tersebut sesuai dengan kewenangan DPD.

Hal ini sebetulnya menunjukkan secara gamblang bahwa masyarakat, sebagaimana tercermin dari responden survei, menginginkan adanya interaksi secara langsung dengan wakil rakyat, entah DPR maupun DPD. Hal ini bisa dipahami karena bentuk komunikasi yang bersifat langsung ini memudahkan masyarakat untuk menyampaikan masalah maupun kebutuhan yang dihadapi kepada wakil rakyat. Dengan kata lain, ada interaksi antara *supply side* (institusi demokrasi, anggota DPD/wakil rakyat) dengan aspek *demand side* (preferensi masyarakat).

Di sisi lain, terdapat kecenderung anggota DPD memperjuangkan aspirasi konstituen menggunakan strategi di luar mekanisme formal. Para anggota DPD melalui berbagai cara misalnya lebih memilih mekanisme lobi secara personal dengan Kementrian/Lembaga. Sementara mekanisme formal seperti Rapat Dengar Pendapat (RDP) kurang dioptimalkan dalam mengawal kepentingan konstituen.

Sayangnya, dukungan pendanaan dalam mekanisme reses ternyata tidak mempertimbangkan luasan wilayah provinsi (daerah pemilihan) dan jumlah penduduk. DIY yang kondisi geografisnya kecil tetapi dengan jumlah penduduk yang cukup banyak, disamakan dengan kondisi Kaltim yang wilayahnya luas dengan jumlah penduduk yang sama dengan DIY sama alokasi pendanaannya untuk kegiatan reses. Padahal, mengacu pada hasil survei IRE (2013), responden cenderung menyukai kunjungan kerja anggota DPD. Sehingga anggota DPD dari Kaltim harus bekerja keras untuk berkomunikasi dengan konstituen dibanding dengan anggota DPD dari DIY. Sementara keberadaan sekretariat DPD di tiap provinsi belum difungsikan secara optimal oleh anggota DPD yang membuat konstituen lebih mengenal sosok anggota DPD daripada kelembagaan DPD.

Merangkum paparan diatas, kajian ini menemukan beberapa kesimpulan penting. Secara ringkas kesimpulan dapat disajikan sebagai berikut: *Pertama,* tingginya partisipasi masyarakat dalam memilih anggota DPD belum sebanding dengan pengetahuan masyarakat terhadap tugas, fungsi dan wewenang anggota DPD maupun lembaga DPD. Hal ini mengkonfirmasi bahwa DPD sebagai lembaga representasi pasca reformasi relatif belum dikenal responden. Studi IRE juga memperlihatkan bahwa anggota DPD dipilih lebih karena pengaruh keluarga, teman maupun jaringan sosial lainnya. Juga keengganan

anggota DPD untuk memperluas konstituen belum banyak dilakukan. Hampir semua anggota DPD di lokasi penelitian ini lebih merawat hubungan dengan konstituen yang menjadi basis pendukungnya saat pemilu 2009. Hal ini terlihat saat melakukan kegiatan reses lokasi yang paling utama menjadi sasaran adalah basis sosial pendukung utamanya.

Bahkan tak jarang praktek yang terjadi, pola relasi yang berkembang bukannya menghadirkan pendekatan antara anggota DPD sebagai agen representasi dengan konstituennya, namun pada pula hubungan patronase antara pesona personal sosok anggota DPD dengan komunitas basis sosialnya. Dalam konteks semacam ini partisipasi politik menjadi kehilangan maknanya yang paling dalam.

Dengan kata lain, partisipasi masyarakat dalam memilih DPD ketika Pemilu masih berupa partisipasi formal. Pada sisi lain, terutama sebelum keputusan MK, dipangkasnya kewenangan anggota DPD membuatnya kesulitan memperjuangkan kepentingan warga atau menjadi jembatan bagi daerah atau konstituen di daerah dengan pemerintah pusat. Minimnya pengetahuan masyarakat tentang tugas dan fungsi DPD menjadikan DPD sebagai "tempat semua aspirasi." Bahkan, banyak masyarakat menyamakan antara peran DPD dengan DPR dan DPRD, karena kedudukannya sama-sama wakil rakyat.

Kedua, pernyataan anggota DPD yang digunakan ketika berkompetisi dalam Pemilu bertolak belakang dengan kenyataan yang dirasakan konstituen ketika menggunakan hak pilihnya. Hal ini menunjukkan bahwa anggota DPD cenderung menggunakan model representasi simbolik dan representasi deskriptif dalam mempengaruhi para pemilih. Padahal, survei menemukan bahwa sebagian responden sebetulnya mulai mempertimbangkan program yang diusung calon anggota DPD sebagai alasan untuk memilih. Fakta ini sebetulnya menunjukkan adanya gejala positif di level warga yang sudah mengarah pada representasi substantif (isu programatik).

Ketiga, jenis saluran komunikasi politik yang digunakan oleh para senator banyak ragamnya. Tetapi yang paling disukai responden sebetulnya jenis komunikasi yang bersifat tatap muka melalui kunjungan kerja ke konstituen. Hal ini mencerminkan bahwa masalah dan aspirasi yang dihadapi konstituen ingin diselesaikan secepatnya oleh anggota DPD tanpa mempertimbangkan apakah masalah atau aspirasi tersebut

sesuai dengan kewenangan DPD. Kondisi seperti ini cenderung menyebabkan anggota DPD memperjuangkan aspirasi konstituen melalui berbagai cara tanpa rute kelembagaan yang memadai.

7.2. Refleksi Pembelajaran: Menuju Representasi Substantif

Secara umum, bisa dikatakan bahwa representasi substantif merupakan tahap lanjut dalam perjalanan demokrasi representasi. Dalam pendalaman demokrasi, transformasi dari representasi simbolik ke representasi substantif membutuhkan keterlibatan atau partisipasi rakyat. Tetapi tentu keterlibatan ini bukan bersifat pasif karena dalam representasi substantif diharapkan warga sebagai pemilik mandat (*voter*) bertindak aktif agar mengetahui ideologi dan program yang diperjuangkan anggota parlemen (agen representasi).

Selain partisipasi rakyat, representasi sebenarnya juga merupakan sebuah isu sentral dalam pemikiran tentang pendalaman demokrasi, terutama yang bertautan dengan penguatan demokrasi perwakilan. Mandat dan akuntabilitas serta relasi antara parlemen dengan konstituen merupakan isu-isu penting dalam representasi itu. Studi ini pada akhirnya menawarkan konsep representasi substantif sebagai kerangka preskripsi (rekomendasi) untuk memperkuat representasi-konstituensi dalam konteks pendalaman demokrasi di masa depan.

Dalam konteks representasi substantif, salah satu prasyaratan utama adalah ketersediaan agen representasi yang memiliki rekam jejak yang baik dimata hukum maupun norma masyarakat pada umumnya. Mengapa demikian? Adanya calon agen representasi yang baik merupakan modal utama dalam demokrasi representasi. Ketika agen representasi tersebut bermasalah dari sisi hukum maupun kehidupan sosial, maka ini berpotensi menjadi apa yang disebut oleh Knights (Knights: 2006) sebagai *misrepresentation,* yakni perilaku atau praktik agen representasi yang tidak berpihak pada masyarakat atau tidak menyuarakan kepentingan masyarakat pada umumnya.

Tetapi, ketersediaan agen representasi yang baik saja tidak cukup. Hal ini harus diimbangi pula dengan adanya kesadaran pemilih dalam memilih calon agen representasi ketika pemilu. Memilih dengan sadar ketika pemilu dan bukan karena iming-iming uang merupakan suatu

yang tidak mudah. Politik uang ibarat orang buang angin yang selalu saja susah untuk ditelisik buktinya secara nyata, walaupun ada baunya.

Melihat kondisi yang demikian, diperlukan adanya kolaborasi politik diantara pemilih (*voter*) dengan agen representasi yang baik untuk dapat meningkatkan kualitas demokrasi representasi. Hal ini juga ditopang oleh adanya koalisi masyarakat sipil yang mau mengawasi kinerja agen representasi agar bertindak sesuai dengan janji dalam kampanye atau selalu merujuk pada masalah dan kebutuhan yang ada pada konstituennya. Perpaduan antara *demand side* (kehendak masyarakat) dan *supply side* (institusi demokrasi, anggota parlemen) merupakan basis yang membentuk demokrasi representasi substantif (Welzel dan Klingemann dalam Rosema, Denters dan Aarts [Ed.], 2011).

Kongruensi antara apa yang diperjuangkan wakil rakyat dengan apa yang dibenak masyarakat secara lambat laun akan membuat level kepercayaan masyarakat semakin meningkat. Dengan kata lain, kinerja anggota parlemen, misalnya anggota DPD, selalu berbasis pada kehendak masyarakat. Bagi anggota DPD, hal ini tentu tidak akan menjadi halangan karena dia dipilih secara langsung oleh pemilih. Ini tentu berbeda dengan anggota DPR. Walaupun sama-sama dipilih secara langsung oleh pemilih, tetapi ada institusi partai politik di luar parlemen dan institusi fraksi di dalam parlemen yang menaungi kinerja seorang anggota DPR.

Sebagai institusi politik yang diharapkan mampu menjadi penyeimbang dalam kamar parlemen, maka DPD sebaiknya diisi oleh agen representasi yang mau bertindak untuk konstituen karena kesamaan organisasi, pandangan, kepentingan, dan ideologi. Bukan hanya karena semata-mata kesamaan identitas, budaya, agama, kerabat atau kesamaan daerah, komunitas, jenis kelamin dan profesi.

Praktek dalam relasi representasi simbolik dan juga deskriptif tidak cukup mampu mengatasi perubahan politik yang diharapkan oleh konstituen agar terjadi perbaikan nasib atau kualitas kehidupan yang mereka alami. Apalagi jika anggota DPD tidak cukup vokal dalam menyuarakan kepentingan warga dan juga kepentingan daerah. Maka eksistensinya akan terabaikan sebagai faktor kunci dalam dinamika politik lokal dna juga di arena politik nasional.

Sebagaimana yang terlihat sejauh ini, gema anggota DPD dalam

menyuarakan kepentingan daerah, baik dalam isu pembangunan infrastruktur, akses pendidikan dan kesehatan untuk orang miskin dan kekerasan yang dialami warga atas ekspansi perusahaan pertambangan dana perkebunan nyaris tidak terdengar. Kondisi semacam ini tentu sangat tidak layak jika hanya menyalahkan pada lemahnya kewenangan. Namun yang lebih krusial dari itu adalah persoalan komitmen dan pendekatan dalam membangun jaringan yang masih lemah dengan konstituen karena masih bersandar pada dukungan dan legitimasi simbolik atas basis sosialnya.

Kondisinya tentu akan menjadi lain, jika para anggota DPD setelah terpilih mengembangkan pendekatan representasi subtantif, yakni dengan mengusung dan terus menyuarakan program-program strategis untuk perbaikan warga di daerah dengan cara melakukan berbagai aliansi strategis atau perluasan konstituen. Atau dalam istilah yang digunakan oleh peneliti DEMOS (2009), membangun blok politik demokratis, yakni proses berjejaring berbasis isu atau program bersama yang mempertemukan para senator dengan organisasi politik, organisasi masyarakat sipil dan organisasi rakyat dalam membangun aliansi untuk mendorong perubahan kebijakan. Model pendekatan blok politik demokratis semacam ini akan memperkuat pula representasi anggota DPD secara lebih legitimate dan akuntabel dalam memperjuangkan isu daerah di tingkat pusat. Anggota DPD juga akan semakin mudah pula dikenal oleh masyarakat. Para konstituen juga secara berlahan akan pula semakin memahami peran dan fungsi juga kewenangan anggota DPD dalam sistem parlemen di Indonesia.

Namun kalau anggota DPD masih lebih senang menjalankan politik sunyi, merasa cukup dengan kemenangan dalam elektoral melalui pendekatan representasi simbolik dan enggan untuk bersinergi dan berjejaring dengan organisasi sosial dan politik lainnya di masyarakat maka eksistensi akan terus terabaikan, yakni oleh DPR perannya terus dilemahkan dan di masyarakat profilnya akan terus samar-samar karena komunikasi politik dalam membangun artikulasi dan melakukan agregasi politik masih sangat lemah.

7.3. Agenda ke Depan

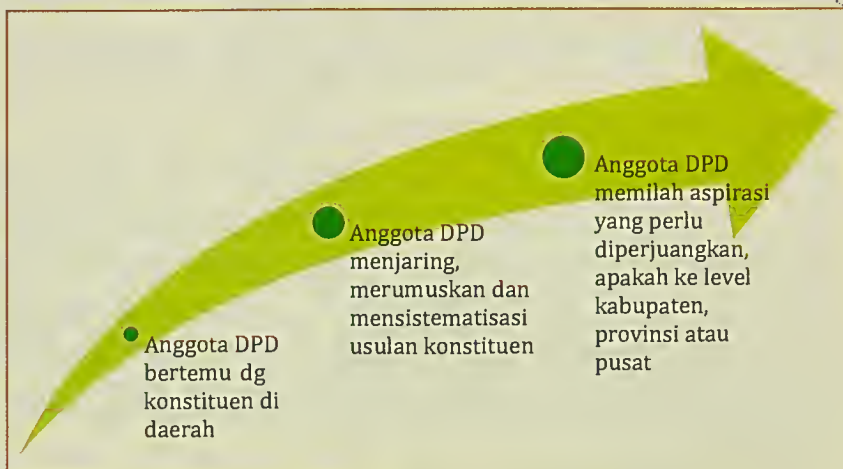
Refleksi tersebut menjadi lonceng pengingat, bukan lonceng kematian representasi di Indonesia, bahwa representasi yang sedang diperankan dan difungsikan sejauh ini, belum dirasakan serta dijadikan tempat perwakilan masyarakat ketika menghadapi permasalahan dalam berbangsa dan bernegara. Praktik representasi yang dibutuhkan masyarakat ternyata bukan asal-asalan, dengan merujuk pada tiga tipologi representasi yang diajukan Olle Tornquist (2009), berarti masyarakat butuh tipe representasi substantif.

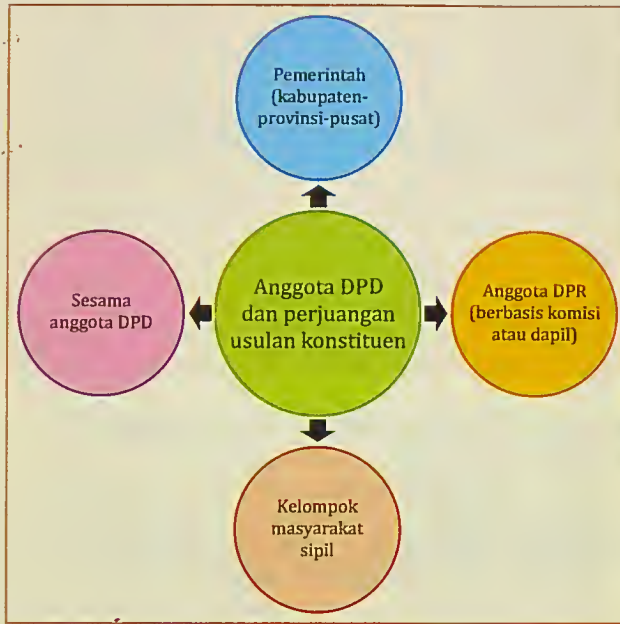
Representasi substantif tidak mendudukkan konstituen hanya sekedar obyek penyempurna prosedur demokrasi pemilihan (pemilih, suara dukungan). Tetapi konstituen menjadi pemilik gagasan tertentu, ideologi tertentu, dan kepentingan tertentu yang harus diperjuangkan para wakilnya menjadi kebijakan negara. Aspek inilah yang belum tercermin secara masif di dalam diri para senator DPD RI asal DIY maupun Kaltim.

Refleksi pembelajaran tersebut munculkan implikasi praktikal tentang peluang intervensi dalam memperbaiki kualitas representasi melalui sejumlah agenda: *Pertama*, mengembangkan pendidikan politik warga (*civic education*). Hal ini penting dilakukan agar masyarakat mengetahui tugas, fungsi dan wewenang DPD secara kelembagaan sehingga tidak "salah alamat" ketika menyampaikan aspirasi. Sebagai contoh, sangat penting bagi masyarakat untuk mengetahui perbedaan peran dan fungsi antara DPR, DPRD dan DPD.

Kedua, peningkatan kapasitas komunikasi politik bagi anggota DPD, staf ahli dan staf sekretariat DPD di daerah. Bagi anggota DPD, peningkatan kapasitas ini diperlukan agar dalam memilih jenis saluran komunikasi disesuaikan dengan karakteristik daerah (peta sosial, struktur dan budaya masyarakat) sehingga efektif dalam melakukan artikulasi dan agregasi aspirasi konstituen. Sementara bagi staf ahli dan staf sekretariat DPD di daerah, peningkatan kapasitas ini diperlukan untuk mendukung kinerja anggota DPD terutama dalam berkomunikasi dengan konstituen termasuk didalamnya mengenalkan kelembagaan DPD serta capaian kinerja yang telah berhasil diperjuangkan DPD. Dalam konteks ini alangkah lebih baik pula anggota DPD membangun

jaringan komunikasi dan kemitraan dengan organisasi masyarakat sipil, dan lembaga negara lainnya berdasarkan proses perumusan isu. Sebagaimana dipaparkan Gambar 7.1. berikut ini:

Gambar 7.1.
Usulan Model Hubungan DPD RI dengan Konstituen

Ketiga, memperkuat jaringan dengan berbagai kelompok strategis di daerah dan pusat. Untuk memperjuangkan isu daerah agar menjadi agenda kebijakan nasional, DPD membutuhkan dukungan dari lembaga akademik dan organisasi masyarakat sipil. Dukungan ini bisa berupa *input* data maupun kampanye bersama terhadap isu yang sedang diperjuangkan. Hal ini tentu bisa memberi makna terhadap representasi substantif di tengah kewenangan DPD yang belum optimal. Strategi lainnya adalah mengembangkan relasi dengan lembaga tinggi negara atau komisi negara yang mempunyai fokus yang sama dengan isu yang sedang diperjuangkan anggota DPD. Untuk membangun jaringan guna memperkuat artikulasi dan agregasi politik dapat dilakukan dengan menggunakan model komunikasi politik sebagaimana Gambar 7.2. berikut ini:

Gambar 7.2.
Anggota DPD Membangun Jejaring

Gambar ini memperlihatkan posisi di tengah anggota DPD dalam memperjuangkan aspirasi atau usulan konstituen untuk tidak bekerja sendiri-sendiri, namun juga penting membangun kepercayaan (*trust*) ke samping dengan sesama anggota DPD se-daerah atau dalam lingkup anggota DPD secara lebih luas lintas Komite dan juga dengan fraksi dan komisi-komisi yang ada di DPR RI. Sementara, ke atas membangun jaringan komunikasi dengan lembaga pemerintahan di tingkat eksekutif dan ke bawah membangun jaringan yang kuat dengan konstituen dan organisasi masyarakat sipil lainnya. Dengan model *linkage* semacam ini maka diharapkan peran dan fungsi anggota DPD dalam menjalankan mandatnya akan memperoleh pengakuan dari masyarakat.

Keempat, memerankan diri sebagai lembaga representasi alternatif. Di tengah menurunnya kepercayaan publik terhadap DPR sebagai lembaga representasi, maka DPD harus mampu berperan sebagai lembaga reprsentasi alternatif. Apalagi, pasca putusan MK, posisi DPD setara dengan Presiden dan DPR dalam hal mengajukan usulan regulasi dalam program legislasi nasional.

Daftar Pustaka

Abdurrrahman Suryomihardjo (2000). *Sejarah Perkembangan Sosial Kota Yogyakarta 1880-1930.* Yogyakarta: Yayasan Untuk Indonesia.

Abdur Rozaki dan Titok Hariyanto (eds)(2003). *Membongkar Mitos Keistimewaan Yogyakarta.* Yogyakarta: IRE Press.

Abdur Rozaki, M. Zainal Anwar, Sunaji Zamroni, Titok Hariyanto, Frida Sandhe dan Maryam Fithriati, *Deepening Democracy in Indonesia: Promoting Substantive Representation as A Model Regional Representatives Council* (DPD) – Constituent Relations, Laporan Akhir Riset (*A Final Research Report*). Laporan ini dibuat oleh IRE Yogyakarta dengan dukungan Program Representasi (ProRep)-Chemonics USAID, 2013.

Abdur Rozaki, Sunaji Zamroni, Titok Hariyanto dan M. Zainal Anwar, *Pelaksanaan Hubungan Anggota Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dengan Para Konstituennya,* Laporan Survei yang dibuat oleh IRE Yogyakarta dukungan Program Representasi (ProRep)-Chemonics USAID, 2013.

Abdur Rozaki, Sunaji Zamroni, Titok Hariyanto dan M. Zainal Anwar, "Memperkuat Fungsi Representasi Anggota DPD di Parlemen" policy brief yang dimuat di Majalah Tempo, Edisi 24 Februari-2 Maret 2014.

Aloysius Soni BL de Rosari (ed.) (2011). *"Monarkhi Yogya" Inkonstitusional?.* Jakarta: Kompas.

Andewang, Rudy B. (2011). Approaching Perfect Policy Congruence: Measurement, Development and Relevance for Political Representation. Dalam Martin Rosema, Bas Denters dan Kees Aarts (Eds.), *How Democracy Works,* Amsterdam: Amsterdam University Press.

Ashari Cahyo Edi dan Krisdyatmiko (Eds.) (2008). *Memperdalam Demokrasi Lokal* (Annual Report Institute Research and Empowerment Yogyakarta) Yogyakarta: IRE

Atmakusumah (peny.) (2011). *Takhta untuk Rakyat* (Cetakan Kelima). Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

Bagir Manan (2005). *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru*. Yogyakarta: FH UN Press.

Bivitri Susanti et al (2007). *Bobot Kurang Janji Masih Terutang, Catatan PSHK Tentang Kualitas Legislasi 2006.* Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK) – Konrad Adenaeur Stiftung.

Blumler, Jay B. and Kavanagh, Denish (1999). The Third age of Political Communication. *Political Communication*, 16.

Brant, Kees and Voltmer, Katrin (eds) (2011). *Political Communication in Postmodern Democracy: Challenging the Primacy of Politics.* Palgrave Macmillan.

Chandhoke, Neera (2009). "What is the Relationship Between Participation and Representation?" dalam Olle Törnquist, Neil Webster, Kristian Stokke (Eds.), *Rethinking Popular Representation*. Palgrave Macmillan.

Diamond, L. (2003). terjemahan. *Developing Democracy: Toward Consolidation,* IRE Press, Yogyakarta

Eko Prasojo (2007, 23 Maret). "DPD dan Penguatan Demokrasi," *Kompas.*

Flick, Uwe (1998). *An Introduction of Qualitative Research.* Sage Publication.

Giddens, A. (2002), terjemahan. *The Runway World,* Gramedia Pustaka Utama, Jakarta

Hafied Cangara (2009). *Komunikasi Politik: Konsep, Teori dan Strategi.* Rajawali Press

Houtzager, Peter P. dan Lavalle, Adrian Gurza (2009). "The Paradox of Civil Society Representation: Constructing New Forms of Democratic Legitimacy in Brazil" dalam Olle Törnquist, Neil Webster, Kristian Stokke (Ed.), *Rethinking Popular Representation*, Palgrave Macmillan.

Indra Pahlevi (2004). Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Dalam Sistem Keparlemenan di Indoensia: Perdebatan Proses Pembentukan DPD dalam Rapat Panitia Ad Hoc I dalam Sidang Tahunan MPR tahun 2001. Tesis Master Universitas Indonesia.

Indra Syamsi (2012). *GKR Hemas Ratu di Hati Rakyat.* Jakarta: Kompas

Institute for Research and Empowerment Yogyakarta (2012). *Reformasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional untuk Memperkuat Representasi Warga* (Laporan Riset Reformasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional untuk Memperkuat Representasi Warga). Yogyakarta: Intitute Research and Empowerment – Program Representasi (ProRep)-USAID.

Institute for Research and Empowerment Yogyakarta (2012), *Strategic Plan* IRE Yogyakarta 2013-2017. Yogyakarta

Kim, Sunhyuk (2000). *The Politics Democratization in Korea: The Role of Civil Society.* Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Kitschelt, H., Mansfeldova, Z., Markowski, R., & Tóka, G. (1999). *Post-communist Party Systems: Competition, Representation, and Inter-Party Cooperation*. NewYork: Cambridge University Press.

Knights, Mark (2006). *Representation and Misrepresentation in Later Stuart Britain: Partisanship and Political Culture.* Oxford: Oxford University Press.

Kris Nugroho (2007). Problematika Dewan Perwakilan Daerah Antara Fungsi Konstitusional dan Realitas Politik, *Jurnal Masyarakat, Kebudayaan dan Politik*, Th XX, No. 2, April. Jakarta: Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI).

Laurens Tato (Ed.) (2006). *Untuk Apa DPD RI.* Jakarta: Kelompok DPD di MPR RI.

Lembaga Survei Indonesia (2006, 3 Maret). *Proses Pengambilan Sampel.* Diperoleh dari laman http://www.lsi.or.id/program/45/proses-pengambilan-sampel pada tanggal 11 Mei 2013.

Lilleker, Darren G. (2006). *Key Concepts in Political Communication.* Sage Publication.

Lombard, Denys (1996). *Nusa Jawa: Silang Budaya Kajian Sejarah Terpadu, Bag. III: Warisan Kerajaan-Kerajaan Konsentris.* Jakarta: PT. Gramedia.

Luther Kombong (2012). *Berjuang untuk Kalimantan Timur.* Samarida: Tanpa Penerbit.

Mainwaring, S., Bejarano, A. M., & Leongómez, E. P. (Eds.). (2006). *The Crisis of Democratic Representation in the Andes.* Stanford University Press.

Mackie, G. (2003) *Democracy Defended.* Cambridge: Cambridge University Press.

Masri Singarimbun dan Sofian Effendi (1989). *Metode Penelitian Survey.* Jakarta: LP3ES.

Maswadi Rauf (2006)."DPD RI dalam Struktur Ketatanegaraan: Evaluasi dan Proyeksi," makalah dalam *Seminar tentang Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dalam Penguatan Demokrasi di Indonesia* yang diselenggarakan oleh Sekretaris Jendral DPD RI. Jakarta, 2 Maret.

Mc.Nair, Brian (2011). *An Introduction to Political Communication (Fifth Edition).* London and New York: Routledge.

McGann, J. G. (Ed.). (2007). *Think Tanks and Policy Advice in the US: Academics, Advisors and Advocates.* Routledge.

M. Afnan Hadikusumo (2012). *Melangkah Memperjuangkan Daerah.* Yogyakarta: Cerah Media.

Moh. Mahfud MD (2003). *Demokrasi dan konstitusi di Indonesia, Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan* (Cetakan II). Jakarta: Penerbit Rineka Cipta.

Neil Webster, Kristian Stokke dan Olle Tornquist (2009). "From Research to Practice:Towards the Democratic Institutionalisation of Nodes for Improved Representation," dalam Olle Törnquist, Neil Webster, Kristian Stokke (Ed.). *Rethinking Popular Representation.* Palgrave Macmillan.

Norris, Pippa et al (1999). *On Message: Communicating the Campaign.* London: Sage Publications.

Pautz, H. (2012). *Think Tanks, Social Democracy and Social Policy.* Palgrave Macmillan.

Patricia Moy, Gianpietro Mazzoleni, Hernando Rojas, On the Dichotomies of Political Communication, International Journal of Communication, 6 (2012), 241-246

Pitkin, H., *The Concept of Representation*, Berkeley: University of California Press, 1967.

Przeworski, Adam et al (1999). *Democracy, Accountability and Representation.* New York: Cambridge University Press.

Rehfeld, A. (2005). *The Concept of Constituency: Political Representation, Democratic Legitimacy, and Institutional Design.* Cambridge: Cambridge University Press.

Runciman, D. (2007), "The Paradox of Political Representation" dalam *The*

Journal of Political Philosophy: Vol. 15, No. 1.

Saward, M. (2008). "Representation and Democracy: Revisions and Possibilities", dalam *Sociology Compass*, Vol. 2 No. 3.

Sutoro Eko et al (2012). "Reformasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional untuk Memperkuat Representasi Warga: Kajian atas Kebijakan dan Praktek UU No. 25/2004," Laporan Akhir Penelitian Kebijakan IRE Yogyakarta dengan dukungan Program Representasi USAID, 2012.

Sutrisno Kutoyo (1997). *Sri Sultan Hamengku Buwono IX: Riwayat Hidup dan Perjuangan*. PT. Mutiara Sumber Widya.

Susi Dwi Harijanti (2009). Reformasi Sistem Perwakilan Indonesia dalam *Jurnal Konstitusi*, Vol. I, No. 1.

Thomassen, J. J. A., & Denters, S. A. H. (2011). *How Democracy Works: Political Representation and Policy Congruence in Modern Societies: Essays in Honour of Jacques Thomassen*. B. Denters, M. Rosema, & K. Aarts (Eds.). Amsterdam University Press.

Törnquist, Olle (2005). *Menjadikan Demokrasi Bermakna: Masalah dan Pilihan di Indonesia*. Jakarta: Demos.

Törnquist, Ollé, Webster, Neil, and Stokke, Kristian (Eds.) (2009). *Rethinking Popular Representation*. Palgrave Macmillan.

Tri Agung Kristanto (2013, 28 Juni). *DPD (Masih) Belum Mewakili Daerah*. Kompas.

Tubbs, Stewart L. dan Moss, Sylvia (1996). *Human Communication; Konteks-Konteks Komunikasi*. Bandung: Rosda Karya.

Williams, Melissa (1998). *Voice, Trust, and Memory: Marginalized Groups and the Failing of Liberal Representation*. New Jersey: Princenton University Press.

Will Purna Samadhi & Nocolaas Warouw (eds.) (2009). *Demokrasi Di Atas Pasir: Kemajuan dan Kemunduran Demokrasi di Indonesia*, Jakarta: DEMOS dan PCD Press.

Laporan dan Dokumen

Biro Pusat Statistik (2012). *Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Angka*. Yogyakarta: BPS.

Biro Pusat Statistik (2012). *Kalimantan Timur Dalam Angka*. Kalimantan Timur: BPS

DPD RI (2010). *Laporan Pelaksanaan Tugas Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Tahun Sidang 2009-2010*. Jakarta: Sekretariat Dewan Perwakilan Daerah.

DPD RI (2011). *Dokumen DPD RI Naskah Perubahan Kelima UUD tahun 1945 Usul Perubahan Pasal Beserta Alasannya.* Jakarta: Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Daerah Republik.

DPD RI (2012). *Laporan Permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 kepada Mahkamah Konstitusi.* Jakarta: Sekretariat Dewan Perwakilan Daerah, Jakarta, Oktober 2012.

KPU (2009). *Hasil Perolehan Suara DPD Kaltim.* Diperoleh dari http://mediacenter.kpu.go.id/hasil-pemilu-2009/411-hasil-perolehan-suara-dpd-kaltim.html pada tanggal 12 Mei 2013.

KPU (2009). *Hasil Perolehan Suara DPD DIY.* Diperoleh dari http://mediacenter.kpu.go.id/hasil-pemilu-2009/411-hasil-perolehan-suara-dpd-diy.html pada tanggal 12 Mei 2013.

Undang-Undang No. 27/2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Undang Undang No. 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012.

Wawancara Pimpinan dan Sekjen DPD

Dr. Ir.Siti Nurbaya, M.Sc (Sekretaris Jenderal DPD RI), 27 November 2012.

Laode Ida (Wakil Ketua DPD RI), 15 Januari 2013.

Wawancara Narasumber DIY

Drs. H. A. Hafidh Asrom (DPD-RI Yogyakarta), Sabtu, 05 Januari 2013.

Daliso Rudianto (notaris, dan tokoh Muhammadiyah), Rabu, 30 Januari 2013.

H. Cholid Mahmud, MT (DPD-RI Yogyakarta), Kamis, 31 Januari 2013.

Faraz (Staf Ahli GKR Hemas), Jumat, 29 Maret 2013.

GKR Hemas (DPD-RI Yogyakarta), Rabu, 3 April 2013.

M. Afnan Hadikusumo (DPD-RI Yogyakarta), Sabtu, 02 Februari 2013.

Rany Pribadi (Mantan Ketua Forum LSM DIY), Kamis, 17 Januari 2013.

Sri Roviana (Aktivis Perempuan dan Staf Pengajar UIN Yogyakarta), Kamis, 10 Januari 2013.

Wasingatu Zakiah (Direktur IDEA), Jumat, 18 Januari 2013.

Zuhdi Muhdhor (PWNU Yogyakarta), Jumat, 01 Februari 2013.

Gunawan Hartono (Aktivis PDI-P Kota Yogyakarta), Rabu, 23 Januari 2013

Wawancara Narasumber Kalimantan Timur

Abriyanto Amin (Mantan Direktur WALHI, Calon DPD 2009–2014), Selasa, 29 Januari 2013.

Aidol DJ (Dewan Pendidikan Kalimantan Timur), Senin 28 Januari 2013.

Asman (aktivis sosial politik Samarinda), Rabu, 30 Januari 2013.

Awang Ferdian Hidayat (DPD RI, Kalimantan Timur), 31 Mei 2013.

Bambang Susilo (DPD-RI, Kalimantan Timur), 15 Januari 2013.

Bernaulus Saragih (Staf Pengajar Fakultas kehutanan UNMUL), Senin, 5 Februari 2013.

Bowo Lestono (Dewan Pendidikan Kalimantan Timur), Senin, 28 Januari 2013.

Carnilius (Ketua RT 2 Lung Anai), Rabu, 30 Januari 2013.

Carolus Tuah (Direktur Pokja 30 Samarinda), Minggu, 27 Januari 2013.

Endi Subiyantoro (Ketua Harian DPP IKAPAKARTI), Senin 28 Januari 2013

Ghufron Yusuf, SH, MM (Wakil Bupati Kukar), Rabu, 30 januari 2013.

Harsono (Wakil Ketua Forum Pekerja LNG Badak), Rabu, 7 Februari 2013.

Isro Umarghani (Wakil Walikota Bontang), Rabu 7 Februari 2013.

Kahar Al Bahry (Koordinator Jatam Kaltim), Minggu, 27 Januari 2013.

Kismanto (aktivis social politik Samarinda), Rabu, 30 Januari 2013

KH. Muslihuddin Abdurrasyid (DPD RI, Kalimantan Timur), 19 April 2013.

Muhammad Zainudin (Kepala SDIT Nurul Ilmi), Selasa, 29 Januari 2013.

Musdiono (Ketua FPMK Loa Kulu), Selasa, 29 Januari 2013.

Nasir (Pegawai Biro administrasi UNIKARTA, aktivis Kukar), Selasa, 29 Januari 2013.

Nasrul (aktivis social politik Samarinda), Rabu, 30 Januari 2013.

Musyahrim (Kepala Dinas Pendidikan Kaltim), Senin, 28 Januari 2013.

Nasrul (aktivis politik Samarinda), Rabu, 30 Januari 2013.

Patingai (Tokoh masyarakat, mantan Ketua RT 4 Lung Anai), Rabu, 30 Januari 2013.

Rini, (Guru SMK Melati Samarinda), Sabtu 26 Januari 2013.

Sumijan (aktivis LSM Bontang), Selasa 6 Februari 2013.

Supriyadi (sekretaris FPMKLK), Selasa, 29 Januari 2013.

Suroso (FPMKLK), Selasa, 29 Januari 2013.

Titik Sutrisnowati (Wakil Ketua DPRD Kota Bontang), Selasa 6 Februari 2013.

Ubang Hardianto (Kabag Umum Pemda Kutai kartanegara), Rabu, 30 Januari 2013.

Yusuf Amin (Staf DPD Sekretariat Kantor Kaltim), Senin 28 Januari 2013.

Zainul Effendi Joesoef/Pepen (Birokrat Pemda Kukar), Selasa, 29 Januari 2013.

Indeks

A

B

C

D

R

S

U

W

Y

Dari Representasi Simbolik Menuju Representasi Substantif

Buku ini hadir pada saat yang tepat manakala publik merasa telah terjadi krisis representasi. Bagaimana tidak? Sebagai pemilik mandat atau kuasa representasi, banyak wakil rakyat diberi mandat untuk mewaklii justru menyalahgunakan mandat tersebut. Buktinya, banyak kasus korupsi maupun penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*) yang dilakukan para wakil rakyat. Buku ini sekaligus mengingatkan agar masyarakat juga tidak terjebak pada simbol-simbol representasi yang seringkali digunakan pada kandidat wakil rakyat menjelang Pemilu. Kami berupaya mewacanakan pentingnya representasi substantif dimana rakyat memilih wakilnya berdasarkan kesamaan ideologi maupun program yang diusung bakal wakil rakyat.

ISBN 978-979-9818-19-5